

GK
19.03.2026 KL
E.M.
20.03.2026
ZML

URZĄD MIEJSKI w Jaworze
WPRZYJĘŁO
OK. 4256
19.03.2026
KNIWA
4012.20

Opinia o projekcie Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Jawor w 2026 r.

Zgodnie z art. 11a ust. 8 w zw. z art. 11a ust. 7 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (dalej jako: „u.o.z.”), działając w imieniu Fundacji Mam Pomysł z siedzibą w Świdnicy (dalej jako: „Fundacja”), której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, przedkładam opinię o projekcie Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Jawor w 2026 r. (dalej jako: „Program”).

W niniejszej opinii analizą i wnioskami objęto w szczególności zgodność przepisów zawartych w opiniowaniu Projekcie Programu z prawem rangi ustawowej, rozporządzeniami oraz dobrymi praktykami w zakresie humanitarnej ochrony zwierząt.

Uwagi ogólne

Zgodnie z art. 11 u.o.z., zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin. Na podstawie art. 11a ust. 1 u.o.z., rada gminy zobowiązana jest do podjęcia corocznie do dnia 31 marca uchwały, będącej aktem prawa miejscowego, zawierającej program opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt. Podkreślenia wymaga, że program uchwalony na podstawie art. 11a ust. 1 u.o.z. „konkretyzuje sposoby działania gminy w celu należytego wypełnienia jej obowiązków wynikających z ustawy o ochronie zwierząt. Jego treść stanowią normy planistyczne, normy-prognozy i zasady postępowania w określonych sytuacjach, których realizacja stanowi zadania własne gminy”¹.

W programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt zawarte zostają poszczególne działania w odniesieniu do zwierząt bezdomnych, przez które zgodnie z definicją legalną wprowadzoną w art. 4 pkt 17, rozumie się zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zbłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały. Ustawa o ochronie zwierząt w art. 11a ust. 2 pkt 1-8 wskazuje obligatoryjne elementy programu, do których zalicza się:

¹ zob. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 10 kwietnia 2018 r., sygn. akt II SA/OI 191/18, LEX nr 2476961

- 1) zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt;
- 2) opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym dokarmianie;
- 3) odławianie bezdomnych zwierząt;
- 4) obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt;
- 5) poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt;
- 6) usypianie ślepych miotów;
- 7) wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich;
- 8) zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt.

Ponadto, pomimo że definicja legalna zwierząt bezdomnych nie obejmuje swoim zakresem kotów wolno żyjących, ustawodawca w art.11a ust 2 pkt 2 zdecydował o obowiązkowości elementu programu jakim jest opieka, w tym dokarmianie wolno żyjących kotów.

Katalog zadań w art. 11a ust. 2 ma charakter otwarty, na co jednoznacznie wskazuje użycie przez ustawodawcę zwrotu „w szczególności”, co oznacza, że oprócz elementów obowiązkowych program może zawierać także inne, efektywne działania mające na celu realizację przez gminę zadania obejmującego zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienia opieki oraz wyłapywania bezdomnych zwierząt. Ustawodawca jako przykładowe działania fakultatywne, wskazuje na plan znakowania zwierząt (art. 11a ust. 3 u.o.z.) oraz plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie (art. 11a ust. 3a u.o.z.). Jeżeli w programie nie zawarto każdej z powyższych kwestii, nie wyczerpie on ustawowego upoważnienia, co może prowadzić do stwierdzenia jego nieważności².

Rada gminy zobowiązana jest ponadto do wskazania wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację programu oraz sposobów wydatkowania tych środków. Na gruncie art. 11a ust. 5 u.o.z. niewystarczającym działaniem jest wskazanie określonej kwoty przeznaczonej na dany rok realizacji programu, bowiem doprecyzowania wymaga także sposób jej wydatkowania. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą, „tylko powiązanie uchwalonej kwoty środków finansowych przeznaczonych na realizację programu oraz sposobów wydatkowania tych środków. Na gruncie art. 11a ust. 5 niewystarczającym działaniem jest wskazanie określonej kwoty środków finansowych przeznaczonych na realizację programu z konkretnym sposobem ich wydatkowania pozwala przyjąć, że nie jest

² zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 25.02.2020 r., sygn. akt II SA/Łd 992/19, LEX nr 2846463

on fikcją i umożliwia faktycznie wykonanie poszczególnych zadań, które są liczone, zgodnie z przyjętymi w uchwale priorytetami”³.

Podkreślenia wymaga, że wszystkie regulacje prawne, w tym zawarte w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, muszą być zgodne z podstawowymi zasadami ustawy o ochronie zwierząt, w szczególności art. 7 ust. 1, który formalnie przesądza o tym, że zwierzę jako istota żyjąca, zdolna do odczuwania cierpienia nie jest rzeczą oraz z art. 5 w zw. z art. 4 pkt 2 ustanawiającym zasadę humanitarnego traktowania, która nakazuje traktowanie zwierząt w sposób uwzględniający jego potrzeby oraz zapewniający mu ochronę i opiekę.

Tezy opinii

Biorąc pod uwagę przeprowadzoną poniżej szczegółową analizę Projektu Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Jawor w 2026 roku, Fundacja Mam Pomysł na podstawie art. 11a ust. 8 u.o.z., **wyraża pozytywną opinię o Projekcie Programu.**

W ocenie Fundacji program spełnia przesłanki nałożone na gminy w drodze ustawy, niemniej w poniższej analizie **zostały wskazane pojedyncze kwestie, które zdaniem autorki opinii wymagają zmiany, aby uchwała nie podlegała uchyleniu z powodu jej nieważności.**

W dalszej części opinii, w oparciu o orzecznictwo sądów oraz dorobek doktryny, dokonano szczegółowej analizy regulacji Projektu Programu oraz wskazano, w jakim zakresie naruszają one przepisy prawa powszechnie obowiązującego.

Usypianie ślepych miotów

W Projekcie Programu w sposób niepełny został ujęty element obligatoryjny, jakim jest **usypianie ślepych miotów**. Projekt Programu nie wskazuje na fakt, że zabieg usypiania ślepych miotów dotyczy wszystkich zwierząt, w tym właścicielskich. Regulacja art. 11a ust. 2 pkt 6 u.o.z. nakłada na gminę obowiązek realizowania zadania polegającego na usypianiu ślepych miotów zwierząt bezdomnych, a więc zgodnie z definicją zawartą w art. 4 pkt 17 u.o.z. zwierząt domowych lub gospodarskich, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby,

³ m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 19 maja 2016 r., sygn. akt II SA/Kr 221/16 LEX nr 2056522, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 27 września 2017 r., sygn. akt II SA/Go 797/17 LEX nr 2363383 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 stycznia 2015 r., sygn. akt II SA/Wr 752/14 LEX nr 1820689.

pod której opieką trwale dotąd pozostawały. Podkreślenia wymaga, że stosowanie wadliwych definicji jednym z najczęstszych powodów stwierdzenia nieważności uchwał w przedmiocie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt⁴. Najnowsze orzecznictwo sądów zakłada również, że „w art. 11a ust. 2 pkt 6 u.o.z. ustawodawca nie zawęził programu zakresie usypiania ślepych miotów tylko do zwierząt bezdomnych. Tego rodzaju działanie należy postrzegać w kategoriach zapobiegania bezdomności. Nie ulega więc wątpliwości, że usypianie ślepych miotów należy do zadań własnych gminy określonych w art. 11 ust. 1 w zw. z art. 11a ust. 2 pkt 6 u.o.z. – bez względu na to, czy usypiane mioty są bezdomne, czy też mają właściciela (opiekuna)”⁵.

Sprawowanie opieki nad kotami wolno żyjącymi, w tym ich dokarmianie

Sformułowanie „w tym” [art. 11a ust. 1 pkt 2] należy odczytywać jako nakaz, by kwestia dokarmiania wolnożyjących kotów była jednym z elementów gminnego programu opieki nad zwierzętami w zakresie opieki nad wolno żyjącymi kotami, ale nie elementem jedynym, wyczerpującym ten program⁶. Za wyczerpujące uznano uwzględnienie w programie zapisów dotyczących zapewnienie m.in. schronienia, szczepień przeciw wściekliznie i innym chorobom zakaźnym i podstawowej opieki weterynaryjnej dla chorych zwierząt⁷. Zapewnienie skutecznej opieki kotom wolno żyjącym wymaga od gminy ustalenia miejsc ich bytowania, oznakowania poszczególnych zwierząt i kontroli populacji kotów wolno żyjących, poprzez finansowanie zabiegów sterylizacji i kastracji. Gmina powinna zagwarantować kotom wolno żyjącym oraz ustalenie miejsc ich bytowania.

Autorka opinii zaleca rozszerzenie zakresu działań dotyczących sprawowania opieki nad kotami wolno żyjącymi. Sądy administracyjne wyraźnie wskazują, że błędne założenie, iż sprawowanie opieki nad kotami wolno żyjącymi będzie polegało jedynie na dokarmianiu, bez doprecyzowania warunków podejmowanych działań, częstotliwości dokarmiania, zasad zakupu karmy, wskazania konkretnych miejsc przebywania i dokarmiania kotów czy innej formy sprawowania nad nimi opieki, a także ograniczenie dokarmiania kotów wolno

⁴ zob. Golenia A., Marek M., *Zadania własne gminy w zakresie praw zwierząt*, [w:] T. Pietrzykowski, A. Bielska-Brodziak, K. Gil, M. Suska (red.), *Urzędnik jako strażnik realizacji ustawowych obowiązków wobec zwierząt*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2016, s. 24

⁵ tak: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z 27 czerwca 2024 r., sygn. akt II SA/Ke 215/24, LEX nr 3740134, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 9 sierpnia 2023 r., sygn. akt II SA/Ke 402/23, LEX nr 3593878

⁶ tak: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 22 grudnia 2017 r., sygn. akt II SA/Kr 1394/17, LEX nr 2423944

⁷ tak: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z 15.01.2020 r., sygn. akt II SA/Ke 1048/19, LEX nr 2775894

żyjących do wybranych miesięcy roku. Zdaniem sądów zbyt ogólna uchwała przejawia się w braku wskazania metody ustalania miejsc bytowania i karmienia kotów wolno żyjących, braku sporządzenia listy ich społecznych opiekunów oraz częstotliwości dokarmiania zwierząt⁸. Regulacjom programu należy zarzucić następujące kwestie:

1. brak wskazania jakie działania, poza wspomnianymi, mieszczą się w zakresie sprawowania opieki nad kotami wolno żyjącymi;
2. brak wskazania konkretnych miejsc przebywania i dokarmiania kotów;
3. brak wskazania na jakich zasadach oraz w jakiej ilości wydawana będzie karma przeznaczona dla wolno żyjących kotów;
4. brak wskazania, „którzy pracownicy Urzędu Miasta są odpowiedzialni za udzielenie niezbędnych informacji osobom zainteresowanym, które chciałyby zgłosić potrzebę objęcia wolno żyjących kotów jakąś formą opieki”⁹.

Podkreślić tym samym należy za Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie, że „skuteczna realizacja zadań wskazanych w art. 11a u.o.z. wymaga uregulowania przez uprawniony organ wszystkich kwestii uznanych przez ustawodawcę za istotne, przy czym uregulowanie to powinno być dokonane w sposób kompleksowy, a zarazem precyzyjnie i konkretnie. Niewypełnienie tego obowiązku musi natomiast skutkować stwierdzeniem istotnego naruszenia prawa, powodującego nienależytą ochronę zwierząt, a w konsekwencji prowadzić do uznania nieważności całości uchwały¹⁰.

Wnioski i uwagi końcowe

Na szczególnie uznanie zasługuje wyraźne zaakcentowanie w Programie kwestii edukacji mieszkańców w zakresie humanitarnego traktowania zwierząt. Kształtowanie świadomości społecznej stanowi bowiem fundament trwałych i efektywnych rozwiązań w obszarze ochrony zwierząt.

W Projekcie Programu nie zawarto regulacji dotyczących fakultatywnych elementów przewidzianych w art. 11a ust. 3 oraz ust. 3a u.o.z., tj. planu znakowania zwierząt w gminie oraz planu sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką pozostają zwierzęta.

⁸ tak: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z 22 marca 2017 r., sygn. akt SA/Bd 1353/17, LEX nr 2284664

⁹ Ibidem

¹⁰ zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 września 2019 r., sygn. akt VIII SA/Wa 573/19, LEX nr 2729781

Postulować w tym zakresie należy przynajmniej współfinansowanie przez gminę zabiegów kastracji i sterylizacji dla zwierząt domowych posiadających właściciela lub opiekuna oraz tzw. „czipowania” zwierząt. Wskazać należy, że powyższe metody są niezwykle skuteczne w kontekście zarządzania populacją zwierząt niechcianych¹¹.

Podkreślenia wymaga, że zawarte w art. 11 ust. 1 u.o.z. zadania własne gminy, tj. **zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom są zadaniami zrównoważonymi**. Projekt Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Jawor w 2026 r. – w przedstawionym do zaopiniowania brzmieniu – nie realizuje zadania, którego celem jest zapobieganie bezdomności zwierząt.

Zdając sobie sprawę, że opinia podmiotów wskazanych w art. 11a ust. 8 u.o.z. ma charakter niewiążący, pragniemy niniejszym podkreślić, że stanowi ona cenne narzędzie oddziaływania społecznego na sposób realizacji programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, dlatego też wnosimy do *Szanowanego Pana Burmistrza Miasta Jawora Emiliana Bera* o uwzględnienie uwag wskazanych w niniejszej opinii.

Regulacje przyszłej uchwały, mającej powstać w oparciu o Projekt Programu, są niezwykle ważne nie tylko z punktu widzenia zapewnienia humanitarnego traktowania zwierząt, ale mają one także istotne znaczenie dla wspólnoty samorządowej, w szczególności dla mieszkańców Gminy Jawor.

*Na polecenie Fundacji Mam Pomysł z siedzibą w Świdnicy opinie o projekcie sporządziła członkini
Stowarzyszenia Prawnicy na Rzecz Zwierząt - apl. adw. Sara Obrzud.*

Wiceprezes zarządu


Małgorzata Prończuk

FUNDACJA MAM POMYSŁ

58-100 Świdnica, ul. Pogodna 3
NIP 8822122443 Regon 362598050
KRS 0000577643

¹¹ zob. Skorupski M., *Zapobieganie bezdomności zwierząt*, „Kontrola Państwowa” 2017 nr 62(1), s. 101-108

Temat: Re: PILNE! Program opieki nad bezdomnymi zwierzętami Gmina Jawor

Nadawca: piotr.jozwiak@podatki-doradztwo.pl

Data: 2026-03-12, 08:22

Adresat: Ewa Muczynska <ewa.muczynska@jawor.pl>

Dzień dobry,

w imieniu Wojskowego Koła Łowieckie nr 468 ORZEŁ w Lubkowie 90A, 59-720
Warta Bolesławieckie nie wnosimy uwag do przesłanych projektów.

Piotr Józwiak radca prawny
tel. kom.: 502115632
mail: piotr.jozwiak@podatki-doradztwo.pl

KLAUZULA POUFNOŚCI:

Wiadomość jest przeznaczona tylko dla jej adresata. Dostęp osób trzecich do tej wiadomości

CONFIDENTIALITY NOTICE:

This email is intended solely for the addressee. Access to this email by anyone else is ur

W dniu 10.03.2026 o 08:43, Ewa Muczynska pisze:

Dzień dobry! W załączeniu przesyłam program opieki nad bezdomnymi zwierzętami celem zapoznania i akceptacji. Zwracam się z prośbą o jak najszybsze wydanie opinii aby program trafił na marcową sesje. Z góry dziękuję i pozdrawiam



Jawor, dnia 11 marzec 2026 r.

INSPEKCJA WETERYNARYJNA

POWIATOWY LEKARZ WETERYNARII

W JAWORZE

Adam Ćwik

P.T.

Pan Emilian Bera
Burmistrz Miasta Jawor

Nasz znak: PIWb.545.6.2026

dot. Projektu uchwały „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganiu bezdomności zwierząt na terenie gminy Jawor w 2026 roku.

Po zapoznaniu się z projektem Uchwały w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Jawor na rok 2026, Powiatowy Lekarz Weterynarii w Jaworze nie wnosi uwag ani zastrzeżeń do przedstawionego projektu uchwały.

Z poważaniem

POWIATOWY LEKARZ WETERYNARII
JAWORZE
Adam Ćwik

Otrzymują:

1. Pan Emilian Bera - Burmistrz Miasta Jawor
Urząd Miejski w Jaworze, Jawor, ul. Rynek 1, 59-400 Jawor
2. a/a



Urząd Miejski w Jaworze
Wydział Inżynierii i Rozwoju
Rejon ul. Wspólzadki Stomatologicznej
59-400-Jawor, Rynek 1

GK.6140.11.3.2026.EM

POLSKI ZWIĄZEK ŁOWIECKI

Koło Łowieckie „JELEŃ”

ul. Wrocławska Nr 8
59-400 JAWOR

Jawor, dnia 05 marca 2026 r.

20.03.2026
Opinia pozytywna
SEKRETARZ

Janusz Jambura
Ryszard Jambura

KOŁO ŁOWIECKIE Nr 28 „JELEŃ”
w Jaworze
ul. Norwida 5
59-400 Jawor

W oparciu o zapisy ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2023 r. poz. 1580 ze zm.) Gmina Jawor w załączeniu przedkłada do zaopiniowania projekt uchwały Rady Miejskiej w Jaworze w sprawie przyjęcia programu zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Jawor.

Proszę o zaopiniowanie w/w programu w terminie 21 dni od dnia otrzymania projektu. Nie udzielenie odpowiedzi na pismo w wyznaczonym terminie będzie równoznaczne z wystawieniem opinii pozytywnej przez Koło Łowieckie Nr 28 „JELEŃ”.

Z poważaniem

KOŁO ŁOWIECKIE Nr 28 „JELEŃ”
GOSPOD. NIEWYMIAROWE
Allegia Marci

Załączniki:

-Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Jawor w 2026 r.

Otrzymują:

1. Adresat,
2. RGK a/a.

