Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 08/11/2026 03:32:25

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

Adam Habuda
Instytut Nauk Prawnych PAN
ORCID: 0000-0002-7306-6217
adh@interia.pl

Zadania gminy z zakresu humanitarnej ochrony zwierząt*

ABSTRAKT

Artykuł ma charakter naukowo-badawczy, a wnioski i przemyślenia autora opierają się na wykładni przepisów prawnych oraz dorobku doktryny prawa. Badaniu poddano te zadania gminy, które mają na celu zapewnienie opieki i humanitarną ochronę zwierząt. Podstawę materialną opracowania stanowią instytucje prawne wyprowadzone z ustawy o ochronie zwierząt. Wyodrębniono trzy takie instytucje: program opieki nad zwierzętami bezdomnymi, decyzję o czasowym odebraniu zwierzęcia oraz decyzję zezwalającą na utrzymywanie psów ras uznanych za agresywne. W tekście przeanalizowano charakter prawny zadań gminy z tej sfery i formy prawne realizacji tych zadań oraz zasygnalizowano niektóre niejednoznaczne kwestie prawne.

Słowa kluczowe: ustawa o ochronie zwierząt; humanitarna ochrona zwierząt; zadania gminy; przepisy prawne; zwierzęta bezdomne

WPROWADZENIE

Ochrona prawna zwierząt wynika z rozmaitych motywów, realizuje wielorakie cele i ma różne podstawy prawne. Dwa wiodące motywy i jednocześnie kierunki regulacji normatywnej to przepisy tworzące system przyrodniczej ochrony zwierząt oraz przepisy dotyczące humanitarnej ochrony zwierząt[1].

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody[2], stanowiąca rdzeń prawnej ochrony przyrody, dotyczy zwłaszcza zwierząt dziko występujących, zwierząt objętych ochroną gatunkową, rzadkich i chronionych gatunków zwierząt czy też zwierząt prowadzących wędrowny tryb życia, ważnych ze względu na zachowanie i kształt środowiska przyrodniczego. Natomiast ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt[3], znajdująca się w centralnym punkcie humanitarnego prawa ochrony zwierząt, dotyczy zwierząt (kręgowych) w ogóle, traktowanych jako istoty żyjące i zdolne do odczuwania cierpienia i dlatego wymagające humanitarnego traktowania.

Ustawa o ochronie zwierząt wskazuje kilka kategorii zwierząt. W szczególności są to: 1) zwierzęta bezdomne – zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały (art. 4 pkt 16 u.o.z.); 2) zwierzęta domowe – zwierzęta tradycyjnie przebywające z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza (art. 4

* Artykuł jest jednym z efektów projektu badawczego finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki pn. „Obszary Natura 2000 w prawie polskim, czeskim i słowackim. Analiza porównawcza" (nr UMO 2014/13/B/HS5/01318).

[1] Na temat różnic pomiędzy kierunkami ochrony prawnej zwierząt zob. K. Kuszlewicz, *Ochrona zwierząt jako części przyrody i środowiska*, [w:] eadem, *Prawa zwierząt. Praktyczny przewodnik*, Warszawa 2019; T. Pietrzykowski, *Moralność publiczna a konstytucyjne podstawy ochrony zwierząt*, „Studia Prawnicze" 2019, nr 1, s. 11.

[2] T.j. Dz.U. 2021, poz. 1098.

[3] T.j. Dz.U. 2020, poz. 638, dalej: u.o.z.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 08/11/2026 03:32:25
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

pkt 17 u.o.z.); 3) zwierzęta gospodarskie w rozumieniu ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich[4] – koniowate, bydło, jeleniowate, drób, świnie, owce, kozy, pszczoły miodne, zwierzęta futerkowe; 4) zwierzęta laboratoryjne w rozumieniu ustawy z dnia 15 stycznia 2015 r. o ochronie zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub edukacyjnych[5] – w szczególności mysz domowa, szczur wędrowny, świnka morska, kot domowy, które są hodowane wyłącznie w celu prowadzenia określonych badań (podstawowych, aplikacyjnych, mających na celu zachowanie gatunku, z zakresu medycyny sądowej); 5) zwierzęta wykorzystywane do celów specjalnych, których tresura i używanie odbywa się na podstawie odrębnych przepisów, np. regulujących zasady działania wojska, wywiadu, policji; 6) zwierzęta wolno żyjące (dzikie) – zwierzęta nieudomowione, żyjące w warunkach niezależnych od człowieka (art. 4 pkt 21 u.o.z.).

Samorząd terytorialny, a zwłaszcza jego podstawowa jednostka – gmina, realizuje zadania z zakresu ochrony zwierząt zarówno z kierunku przyrodniczego, jak i biorąc pod uwagę humanitarną (ogólną) ochronę zwierząt. Te pierwsze nie są mocno wyeksponowane, jednak są obecne, np. udział organu gminy w procedurze oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 czy uzgodnienia rady gminy w procesie tworzenia parku narodowego. Druga grupa wydaje się być bardziej widoczna. W niniejszym opracowaniu podjęto problematykę kształtu i treści form prawnych, za pomocą których organy gminy wykonują kompetencje w kwestii humanitarnej ochrony zwierząt, opierając się przede wszystkim na ustawie o ochronie zwierząt.

PRAWNE PODSTAWY DLA REALIZACJI ZADAŃ GMINY W SFERZE HUMANITARNEJ OCHRONY ZWIERZĄT

Humanitarna ochrona zwierząt co do zasady jest zadaniem publicznym, co wynika bezpośrednio z art. 1 ust. 3 u.o.z., nakazującego organom administracji publicznej podejmować działania na rzecz ochrony zwierząt i współpracować w tym względzie z odpowiednimi instytucjami i organizacjami krajowymi i międzynarodowymi. Organy gminy są organami administracji publicznej i z mocy Konstytucji RP[6] uczestniczą w sprawowaniu władzy publicznej i wykonywaniu zadań publicznych.

W stanowiących o zadaniach gminy przepisach Konstytucji RP czytamy, że gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego (art. 164 ust. 3). Z przepisów art. 166 wynika, że zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne (ust. 1); jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych. Ustawa określa tryb przekazywania i sposób wykonywania zadań zleconych (ust. 2). Ogólny kontekst dla aktywności samorządu tworzy art. 163 Konstytucji RP, który stanowi, że samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych.

[4] Dz.U. 2021, poz. 36.
[5] T.j. Dz.U. 2019, poz. 1392.
[6] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.).

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 08/11/2026 03:32:25
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

Z przywołanych przepisów wynika – po pierwsze – zasada przypisywania gminie wszystkich zadań samorządu terytorialnego poza tymi, które są zastrzeżone dla innych jednostek samorządu. Po drugie, wyodrębniona jest zasada podziału zadań publicznych wykonywanych przez samorząd terytorialny (w tym gminę) na zadania własne (służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej) i zadania zlecone (takie zadania publiczne, których wykonywanie zlecone jest gminie na podstawie ustawy, jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa). Doktryna prawa samorządowego, opierając się na przepisach ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[7], precyzuje, że do zakresu działania gminy nie należą wszystkie zadania publiczne, lecz zadania o znaczeniu lokalnym[8]. Wniosek taki wynika z art. 6 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty.

Zadania własne koncentrują się na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty i mają charakter lokalny w znaczeniu różnych uwarunkowań realizacji tych zadań, np. sprawy ładu przestrzennego są charakterystycznym zadaniem własnym, jednak ukształtowanie tego ładu będzie wyglądać inaczej w różnych gminach. Jeżeli określone zadanie powinno być wykonywane na obszarze całego kraju według jednolitych reguł, w sposób zestandaryzowany i w sformalizowanym trybie, to jest to zadanie zlecone, jeżeli zaś określone zadanie nie jest i nie musi być wykonywane na tych zasadach, wówczas jest to zadanie własne samorządu[9].

Trzeba więc zastanowić się, czy realizacja zadania publicznego w postaci humanitarnej ochrony zwierząt następuje jednolicie w skali całego kraju i dlatego należy do grupy zadań zleconych, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym ustawy mogą nakładać na gminę obowiązek wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej; zadania te mogą być również wykonywane na podstawie porozumienia z organami tej administracji (ust. 2). Innymi słowy, gdzie – w normatywnym schemacie zadań gminy oraz ich podziale na własne i zlecone – mieszczą się zadania z zakresu humanitarnej ochrony zwierząt.

Trzeba przyjąć, że ochrona (humanitarna) zwierząt jest zadaniem publicznym leżącym w kompetencjach państwa, a mówiąc ogólnie – władz publicznych. Jednak poszczególne zadania wypełniające treścią i konkretyzujące ów generalny obowiązek są realizowane przez organy administracji rządowej, organy administracji samorządowej – niektóre jako zadania własne, a niektóre jako zadania zlecone – oraz przez organizacje społeczne, których statutowym celem jest ochrona zwierząt.

Uzasadnieniem kwestii jest przywołanie zadań samorządu wojewódzkiego w zakresie ustawy o ochronie zwierząt, mających charakter zadań własnych, ale też zadań zleconych. Szerzej rzecz ujmując, niektóre zadania samorządu terytorialnego z zakresu humanitarnej ochrony zwierząt ustawodawca traktuje jako zadania zlecone, a niektóre – jako zadania własne.

Odnosząc się do kompetencji organów samorządu wojewódzkiego, w szczególności takie kompetencje jak wprowadzenie dotychczas niestosowanej na terytorium Polski technologii chowu zwierząt, wymaga zezwolenia marszałka województwa i traktowane jest jako

[7] T.j. Dz.U. 2020, poz. 713.
[8] H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2006, s. 103.
[9] M. Stec, *Podział zadań i kompetencji w nowym ustroju terytorialnym Polski (kryteria i ich normatywna realizacja)*, „Samorząd Terytorialny" 1998, nr 11, s. 5–6.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 08/11/2026 03:32:25
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

zadanie z zakresu administracji rządowej (art. 13 ust. 1 w zw. z art. 8 ust. 5 u.o.z.). Analogicznie jest z zezwoleniem na pozyskiwanie zwierząt wolno żyjących w celu preparowania ich zwłok wydawanym przez marszałka (art. 22 ust. 1 u.o.z.). Gdy jednak zarząd województwa przygotowuje i realizuje program upowszechniania znajomości przepisów ustawy o ochronie zwierząt wśród rolników, to prawodawca nie stwierdza, że jest to zadanie zlecone, *a contrario* trzeba je więc potraktować jako zadanie własne samorządu województwa, mieszczące się w kategorii wojewódzkiej edukacji publicznej.

Przybliżenie charakteru zadań gminy w zakresie humanitarnej ochrony zwierząt opiera się na ich wskazaniu. Analiza ustawy o ochronie zwierząt pozwala wyróżnić następujące czynności podejmowane przez organy gminy w celu realizacji zadań z zakresu humanitarnej ochrony zwierząt: 1) czasowe odebranie zwierzęcia; 2) program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt; 3) zezwolenie na prowadzenie hodowli lub utrzymywanie psa rasy uznanej za agresywną.

1. Czasowe odebranie zwierzęcia

Formą prawną realizującą czasowe odebranie zwierzęcia jest akt administracyjny (decyzja). Działanie administracji publicznej w celu czasowego odebrania zwierzęcia jest reakcją na czyn określony w przepisie art. 6 ust. 2 u.o.z., tzn. znęcanie się nad zwierzętami. Ustawodawca definiuje ów czyn jako zadawanie albo świadome dopuszczanie do zadawania bólu lub cierpień i podaje kilkanaście przykładów znęcania się (np. umyślne zranienie lub okaleczenie zwierzęcia, używanie do pracy zwierząt chorych, bicie zwierząt przedmiotami twardymi i ostrymi, utrzymywanie zwierząt w niewłaściwych warunkach bytowania). W pewnym uproszczeniu można przyjąć, że czasowe odebranie zwierzęcia jest kwalifikowaną reakcją prawną na niehumanitarne traktowanie zwierząt czy zjawisko poddane ujemnej ocenie przez prawodawcę.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 u.o.z. zwierzę (poddane znęcaniu się) może być czasowo odebrane właścicielowi lub opiekunowi na podstawie decyzji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) właściwego ze względu na miejsce pobytu zwierzęcia i przekazane: 1) schronisku dla zwierząt, jeżeli jest to zwierzę domowe lub laboratoryjne lub 2) gospodarstwu rolnemu wskazanemu przez wójta, jeżeli jest to zwierzę gospodarskie, lub 3) ogrodowi zoologicznemu lub schronisku dla zwierząt, jeżeli jest to zwierzę wykorzystywane do celów rozrywkowych, widowiskowych, filmowych, sportowych lub trzymane w ogrodach zoologicznych.

Znęcanie się nad zwierzęciem jest napiętnowane jako przestępstwo (art. 35 ust. 1a u.o.z.), któremu towarzyszy orzeczenie obligatoryjnego przepadku zwierzęcia przez skazanego właściciela (art. 35 ust. 3 u.o.z.). Właściwy w sprawie organ (wójt, burmistrz, prezydent miasta) wydaje akt administracyjny – decyzję administracyjną w sprawie czasowego odebrania zwierzęcia. Decyzja może przybrać dwa warianty prawne, w zależności od stanu faktycznego konkretnej sprawy – wariant podstawowy oraz wariant kwalifikowany.

Wariant podstawowy to decyzja wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w sprawie czasowego odebrania właścicielowi lub opiekunowi zwierzęcia będącego przedmiotem znęcania się (art. 7 ust. 1 u.o.z.).

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 08/11/2026 03:32:25
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

Przesłanką podjęcia tej decyzji jest informacja od Policji, straży gminnej, lekarza weterynarii lub upoważnionego przedstawiciela organizacji społecznej, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt. Jasne jest, że treścią informacji, o której mowa w przepisie, będzie powiadomienie organu gminy o sytuacji znęcania się nad zwierzęciem. W reakcji na informację, która faktycznie i prawnie stanowi wniosek o wszczęcie postępowania administracyjnego, organ takie postępowanie wszczyna. Jest to prawny obowiązek organu, o czym świadczy zawarte w art. 7 ust. 1a u.o.z. sformułowanie, że decyzja wydawana jest z urzędu.

Określenie „z urzędu" wobec aktów administracyjnych w doktrynie prawa oznacza sytuację, gdy akt jest wydawany niezależnie od woli strony, takimi aktami z reguły nakłada się obowiązki[10]. W zakresie aktów wydawanych z urzędu organ decyduje jednostronnie również o wydaniu aktu. W przypadku aktów wydawanych z urzędu sformalizowane postępowanie, które ma odbyć się przed organem I instancji, może być wszczynane tylko po to, aby przedstawić stronie zebrane w sprawie dowody i umożliwić jej zajęcie stanowiska wobec nich[11].

Zakończenie postępowania w I instancji następuje albo poprzez decyzję czasowo odbierającą zwierzę, albo poprzez decyzję o odmowie czasowego odebrania zwierzęcia – gdy organ uzna stan rzeczy przedstawiony w informacji za niemający pokrycia w dokonanych ustaleniach. Przepis art. 7 ust. 1 u.o.z. stanowi, że zwierzę może być odebrane właścicielowi, nie ma tu związania polegającego na obowiązku orzeczenia przez organ odebrania zwierzęcia.

Wariant kwalifikowany decyzji w sprawie czasowego odebrania zwierzęcia opisany jest w ust. 3 art. 7 u.o.z. Przepis stanowi, że w przypadkach niecierpiących zwłoki, gdy dalsze pozostawanie zwierzęcia u dotychczasowego właściciela lub opiekuna zagraża jego życiu lub zdrowiu, policjant, strażnik gminny lub upoważniony przedstawiciel organizacji społecznej, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, odbiera mu zwierzę, zawiadamiając o tym niezwłocznie wójta (burmistrza, prezydenta miasta), celem podjęcia decyzji w przedmiocie odebrania zwierzęcia.

W takiej sytuacji mamy do czynienia najpierw z czynnością faktyczną (np. policjanta), polegającą na realnym odebraniu zwierzęcia. Nauka prawa administracyjnego wskazuje, że jest to czynność faktyczna o charakterze materialno-technicznym, gdzie upoważniony podmiot dokonuje pewnych faktów (odbiera zwierzę); technika dokonywania tego nie jest zwykle określona prawem, jednak muszą istnieć przepisy upoważniające do podjęcia takich czynności[12]. *Mutatis mutandis* można takie odebranie zestawić z zatrzymaniem prawa jazdy przez policjanta. Obie czynności wymagają następnie swego rodzaju autoryzacji prawnej. Wobec czynności faktycznej odbierającej zwierzę na podstawie art. 7 ust. 3 u.o.z. autoryzację taką stanowi decyzja wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w przedmiocie odebrania zwierzęcia. Decyzja organu albo uprzednie odebranie – czynność faktyczną – aprobuje albo tej aprobaty odmawia, czego skutkiem będzie zwrot zwierzęcia właścicielowi (opiekunowi).

Decyzja w przedmiocie odebrania zwierzęcia podlega natychmiastowemu wykonaniu (art. 7 ust. 2 u.o.z.). Oznacza to dwojaki skutek, w zależności od treści decyzji. Mianowicie decyzja, w której wójt orzeka o odebraniu zwierzęcia, po wpłynięciu i zbadaniu informacji przekazanej przez stosowny podmiot, oznacza obowiązek natychmiastowego jej wykonania,

[10] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2017, s. 281.
[11] J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. 2, Kraków 2001, s. 69–70.
[12] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2004, s. 355.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 08/11/2026 03:32:25
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

czyli odebrania zwierzęcia właścicielowi (opiekunowi), zgodnie z warunkami zawartymi w decyzji. Natomiast decyzja, w której organ odmawia autoryzacji uprzedniego odebrania zwierzęcia na podstawie art. 7 ust. 3 u.o.z., oznacza obowiązek zwrotu zwierzęcia właścicielowi (opiekunowi).

Fakt znęcania się nad zwierzętami rodzi skutki na płaszczyźnie prawa administracyjnego oraz prawa karnego. Wyrazem drogi administracyjnoprawnej są czynności w sprawie czasowego odebrania zwierzęcia finalizowane decyzją wójta i ewentualnie samorządowego kolegium odwoławczego oraz sądu administracyjnego. Natomiast droga karna ma swój początek generalnie w zawiadomieniu o możliwości popełnienia przestępstwa, według zasad kodeksu postępowania karnego, a koniec – w ewentualnym skazaniu za przestępstwo znęcania się nad zwierzęciem (art. 35 ust. 1a u.o.z.).

Przepisy ustawy o ochronie zwierząt nie stanowią wprost, czy zadania w tym zakresie i ich wymiar realizacyjny – czynność w postaci czasowego odebrania zwierzęcia – należą do zadań własnych czy do zadań zleconych. Przypomnę, że gdy ustawodawca chce to przesądzić, to po prostu zamieszcza przepis, jak np. art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach[13], stanowiący, że utrzymanie czystości i porządku należy do obowiązkowych zadań własnych gminy. Analogiczne rozwiązanie przyjęte jest wobec zadań z zakresu zapobiegania bezdomności zwierząt. Zakładając, że gdyby ustawodawca chciał, to by „napisał", a także odwołując się do wskazanych wyżej teoretycznych znamion zadania zleconego (jednolity w skali kraju i sformalizowany tryb), należy przyjąć, że jest to zadanie zlecone gminie na mocy ustawy.

2. Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt

Formą prawną wskazanego dokumentu jest uchwała rady gminy, a więc podstawowy instrument działalności gminnego organu stanowiącego. Wskazany akt stanowi wykonanie obowiązku nałożonego na gminę na mocy art. 11 ust. 1 u.o.z. Zgodnie z tym przepisem zapobieganie bezdomności zwierząt oraz zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin.

Bezpośrednią podstawę prawną dla wydania przez organ gminy programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt tworzy przepis art. 11a ust. 1 u.o.z.: Rada gminy określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Przykładowe elementy tego dokumentu powinny odnosić się do: 1) zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt; 2) opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie; 3) odławiania bezdomnych zwierząt; 4) obligatoryjnej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schroniskach dla zwierząt; 5) poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt; 6) usypiania ślepych miotów; 7) wskazania gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich; 8) zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt.

[13] T.j. Dz.U. 2021, poz. 888.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 08/11/2026 03:32:25
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

Elementami fakultatywnymi programu są plan znakowania zwierząt w gminie oraz plan sterylizacji lub kastracji zwierząt, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli lub opiekunów zwierząt (art. 11a ust. 3 i 3a u.o.z.).

Warto podkreślić, że ustawodawca zmodyfikował podejście do zawartości programu – w 2012 r., gdy weszły w życie przepisy wprowadzające do ustawy o ochronie zwierząt program opieki nad zwierzętami bezdomnymi, jego treść była ściślej wyznaczona, mianowicie w ten sposób, że ustawodawca wskazywał, co ma się w nim znaleźć. Umieszczenie w programie innych elementów było niedopuszczalne prawnie, co zresztą podkreślono w komentarzach prawniczych[14]. Aktualnie nie ma przeszkód prawnych, by rada gminy rozszerzyła program o inne elementy, oczywiście mieszcząc się w ramach delegacji ustawowej i nałożonego zadania.

Projekt programu przygotowuje organ wykonawczy gminy i przekazuje go do zaopiniowania: 1) powiatowemu lekarzowi weterynarii; 2) organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt; 3) dzierżawcom lub zarządcom obwodów łowieckich, działających na obszarze gminy.

Na tle charakteru i konsekwencji wskazanego programu pojawia się szereg doniosłych kwestii prawnych. Przede wszystkim rodzi się pytanie o istotę i moc prawną uchwały – programu opieki, a mianowicie czy ma on przymiot aktu prawa miejscowego. Jeżeli ma, to może być podstawą dla determinacji prawnej pozycji jednostki (mieszkańca gminy) poprzez zakazy, nakazy, uprawnienia czy obowiązki w zakresie traktowania i postępowania ze zwierzętami bezdomnymi. Jeżeli zaś program opieki nad zwierzętami bezdomnymi nie jest aktem prawa miejscowego, to pozostaje dyrektywą dla działania organów gminy, jej jednostek organizacyjnych, wskazując cele i sposoby realizacji zadania gminy w sferze opieki nad zwierzętami bezdomnymi, jednak nie wpływa władczo i bezpośrednio na pozycję prawną mieszkańca gminy.

Zgodnie z ustalonymi poglądami doktryny oraz orzecznictwem sądów administracyjnych niezbędnymi elementem składowym norm zawartych w aktach prawa miejscowego jest wskazanie nie tylko adresatów normy (zewnętrznych wobec administracji i w sposób generalny) oraz okoliczności, w których norma ta znajdzie zastosowanie (abstrakcyjność normy), lecz także nakazywanego lub zakazywanego działania. Akty nieposiadające normatywnego charakteru nie mogą być kwalifikowane jako akty prawa miejscowego[15].

Pomimo takich ustaleń konkretna kwalifikacja uchwały rady gminy jako aktu prawa miejscowego może budzić wątpliwości. W jakimś stopniu sytuację rozjaśnia ustawodawca, stosując praktykę stwierdzania, że dany akt jest aktem prawa miejscowego (np. zgodnie z art. 14 ust. 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[16] plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego), jednak pewność daje dopiero analiza konkretnych uchwał.

W interesującym nas przedmiocie uchwał – programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi – odwołam się do przykładów aktów przyjętych w niektórych polskich miastach.

[14] W. Radecki, *Ustawy o ochronie zwierząt. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 110–111.
[15] D. Dąbek, *Sądowa kontrola aktów prawa miejscowego – aspekt materialnoprawny*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2013, nr 3, s. 77; wyrok NSA z dnia 24 stycznia 2017 r., I OSK 1969/16, LEX nr 2237743.
[16] T.j. Dz.U. 2021, poz. 741.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 08/11/2026 03:32:25
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

Analiza programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi przyjętymi w Warszawie[17], Wrocławiu[18] oraz Poznaniu[19] pozwala na wniosek, że nie zawierają one wskazania zewnętrznych wobec administracji adresatów, których zachowanie byłoby władczo zdeterminowane (za pomocą zakazów lub nakazów).

Na przykład uchwała przyjęta w Warszawie składa się z następujących części: wprowadzenie (charakter informacyjny, wskazanie bezdomności jako zjawiska społecznego i jego przyczyn, podkreślenie skupienia uwagi na takich zwierzętach jak psy i koty, w tym koty wolno żyjące); postanowienia ogólne (wskazanie podmiotów biorących udział w realizacji programu); cel i zadania programu (prewencja bezdomności zwierząt, opieka); zapobieganie bezdomności zwierząt (elektroniczne znakowanie, sterylizacja i kastracja, usypianie ślepych miotów – wskazanie realizatorów); opieka nad zwierzętami bezdomnymi (odławianie, schronisko, poszukiwanie właścicieli – wskaźnik realizatorów); opieka nad kotami wolno żyjącymi (formy, podmioty realizujące); zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt (wskazanie realizatorów); finansowanie programu.

Z kolei uchwała przyjęta w Wrocławiu zawiera następujące części: zagadnienia ogólne (cel, wyjaśnienie niektórych pojęć i wskazanie podmiotów uczestniczących w realizacji programu); realizacja zadań (wskazanie zadań realizowanych przez Prezydenta, dotyczących zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom, ograniczania liczby bezdomnych zwierząt, opieki nad wolno żyjącymi kotami i humanitarnego ograniczania ich populacji, propagowanie odpowiedzialnych postaw względem zwierząt); monitorowanie i finansowanie działań.

Akt przyjęty w Poznaniu, otwarty preambułą, zawiera następujące części: wprowadzenie (wyjaśnienie pojęć, celów, wytycznych, ukazanie bezdomności zwierząt jako problemu społecznego); cele programu (opieka, edukacja, zapobieganie bezdomności zwierząt); zadania w ramach programu; wykonawcy programu; zapewnienie bezdomnym zwierzętom domowym miejsca w schronisku dla zwierząt; opieka nad wolno żyjącymi kotami; odławianie bezdomnych zwierząt; sterylizacja zwierząt w schronisku; poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt; interwencyjna pomoc weterynaryjna dla domowych zwierząt właścicielskich; usypianie ślepych miotów; zapewnienie miejsca dla zwierząt gospodarskich we wskazanym gospodarstwie rolnym; zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt; plan elektronicznego znakowania zwierząt na terenie miasta Poznania; działania o charakterze edukacyjno-informacyjnym; plan sterylizacji lub kastracji zwierząt na terenie miasta Poznania, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają; finansowanie programu.

Uogólniając, programy są skonstruowane w oparciu o wskazanie celów, zadań i podmiotów je realizujących, ze szczególnym uwzględnieniem schronisk dla zwierząt. Zasadniczo nie zawierają sformułowań noszących znamiona regulacji powszechnie obowiązującego prawa, oddziałującego wiążąco na osoby fizyczne.

Wątpliwości interpretacyjne może także wywoływać brzmienie art. 11a ust. 2 pkt 4 u.o.z. Przepis ten wskazuje, jako jeden z elementów programu, obligatoryjną sterylizację albo

[17] Uchwała nr XXV/709/2020 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 16 stycznia 2020 r.
[18] Uchwała nr XXII/602/20 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 30 kwietnia 2020 r.
[19] Uchwała nr XXIV/459/VIII/2020 Rady Miasta Poznania z dnia 10 marca 2020 r.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 08/11/2026 03:32:25
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt. Wśród komentatorów pojawił się pogląd, że może to oznaczać, iż wszystkie kastracje (sterylizacje) odłowionych zwierząt powinny mieć miejsce w schronisku, co byłoby absurdalne, oznaczałoby bowiem, że nie można bezdomnego schwytanego zwierzęcia poddać zabiegowi w zakładzie leczniczym dla zwierząt[20]. Uważam, że przepis ten – w intencji ustawodawcy – ma prowadzić do tego, aby poddać sterylizacji zwierzęta, które znalazły się w schronisku dla zwierząt. Nie chodzi o to, by wszystkie sterylizacje odbywały się w schroniskach dla zwierząt, tylko o to, by te zwierzęta, które w schronisku dla zwierząt się znalazły, zostały poddane zabiegowi. Taka interpretacja wpisuje się w ustawowy cel zapobiegania bezdomności zwierząt (poprzez kontrolę ich populacji i rozmnażania się) oraz pozycję schroniska jako podstawowego miejsca dla pomocy bezdomnym zwierzętom.

Art. 9a u.o.z. nakłada na każdego, kto napotka porzuconego psa lub kota, obowiązek powiadomienia o tym najbliższego schroniska dla zwierząt, straży gminnej lub Policji. Porzucony pies lub kot to zwierzę bezdomne w rozumieniu legalnej definicji zwierzęcia bezdomnego. Dla każdego prawnika naturalne jest pytanie o prawne konsekwencje niezrealizowania tego obowiązku. W przepisach karnych ustawy o ochronie zwierząt (art. 35–40) ani w Kodeksie wykroczeń[21] nie odnajduję przepisu penalizującego takie zachowanie (polegające na zaniechaniu powiadomienia o napotkaniu porzuconego psa lub kota), nie ma więc mowy o odpowiedzialności prawnej.

Niezrealizowanie obowiązku polegającego na poinformowaniu określonego organu bywa czynem zabronionym – wykroczeniem z art. 73 Kodeksu wykroczeń jest brak zawiadomienia odpowiedniego organu o niebezpieczeństwie grożącym życiu lub zdrowiu człowieka albo mieniu w znacznych rozmiarach. Jednak w niniejszym przypadku jest inaczej. Niedopełnienie obowiązku wynikającego z art. 9a u.o.z. nie rodzi odpowiedzialności na płaszczyźnie prawa karnego, nie ma bowiem odpowiedniej sankcji w przepisach ustawy o ochronie zwierząt, a przepis z kodeksu wykroczeń wiąże niepowiadomienie z niebezpieczeństwem dla życia lub zdrowia człowieka, ewentualnie mienia w znacznych rozmiarach.

3. Zezwolenie na prowadzenie hodowli lub utrzymywanie psa rasy uznanej za agresywną

Prawną podstawę aktu zezwalającego stanowi art. 10 ust. 1 u.o.z., zgodnie z którym prowadzenie hodowli lub utrzymywanie psa rasy uznawanej za agresywną wymaga zezwolenia wydawanego przez wójta (burmistrza, prezydenta) właściwego ze względu na planowane miejsce prowadzenia hodowli lub utrzymywania psa na wniosek osoby zamierzającej prowadzić taką hodowlę lub utrzymywać takiego psa. Zezwolenie ma prawną formę decyzji administracyjnej, wydawanej przez wójta (burmistrza, prezydenta), właściwego ze względu na miejsce prowadzenia hodowli (utrzymywania psa). Dotyczy ona dwóch sytuacji: prowadzenia hodowli psa rasy uznanej za agresywną oraz utrzymywania takiego psa.

Przesłanką zaliczenia psa do rasy agresywnej jest umieszczenie go w wykazie ras psów uznawanych za agresywne, ogłaszanym przez ministra właściwego do spraw admini-

[20] W. Radecki, *op. cit.*, s. 111.
[21] Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (t.j. Dz.U. 2021, poz. 281).

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 08/11/2026 03:32:25
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

stracji publicznej, po zasięgnięciu opinii Związku Kynologicznego (art. 10 ust. 3 u.o.z.). Przy opracowywaniu aktu minister kieruje się koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa ludzi i zwierząt. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wykonał delegację ustawową, wydając 28 kwietnia 2003 r. rozporządzenie w sprawie wykazu ras psów uznanych za agresywne, w którym wskazano 11 takich ras[22].

Na wstępie nasuwa się kwestia charakteru prawnego decyzji zezwalającej. Wskazówkę daje brzmienie art. 10 ust. 2 u.o.z.: Zezwolenia nie wydaje się, a wydane cofa się, jeżeli pies będzie lub jest utrzymywany w warunkach i w sposób, które stanowią zagrożenie dla ludzi lub zwierząt. Wnioskując *a contrario* i podpierając się ugruntowaną w postępowaniu administracyjnym i sądowo-administracyjnym zasadą zawężania uznania administracyjnego w kierunku uwzględniania interesu strony, jeżeli na przeszkodzie nie stoi ważny interes publiczny, należy przyjąć, że decyzja zezwalająca ma charakter związany. Oznacza to, że jeśli z okoliczności danego przypadku wynika, że pies rasy agresywnej jest utrzymywany w warunkach i w sposób niestanowiący zagrożenia dla ludzi i innych zwierząt, to zezwolenie powinno być udzielone.

Tak stanowi przepis prawny, aczkolwiek aksjologia, zgodnie z którą przyjmujemy prawo do utrzymywania w warunkach domowych i w miejscach publicznych psa rasy niebezpiecznej, może budzić kontrowersje faktyczne i społeczne. Są też niejasności prawne, na czele z pytaniem, czy zezwolenia wymaga utrzymywanie tzw. mieszańca rasy agresywnej, skoro mieszańce w wykazie nie są wskazane. Z jednej strony przepisów wprowadzających ograniczenia nie należy poddawać wykładni rozszerzającej, z drugiej zaś wbrew intencji ustawodawcy (*ratio legis*) i zdrowemu rozsądkowi byłoby przyjęcie, że mieszaniec rasy agresywnej nie stwarza zagrożenia, skoro reglamentacji podlega utrzymywanie jego „rasowych" rodziców.

Utrzymywanie psa rasy uznanej za agresywną bez zezwolenia wypełnia znamiona wykroczenia z art. 37a u.o.z., zgodnie z którym sprawca podlega karze aresztu lub grzywny, w razie ukarania sąd może orzec przepadek zwierzęcia.

Należy przy tym odróżnić wskazaną wyżej sankcję za niewypełnienie obowiązku otrzymania stosownej decyzji administracyjnej od sankcji za niedochowanie odpowiednich środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia. To drugie zachowanie, w dwóch wariantach, stanowi czyn opisany w art. 77 § 1 i 2 Kodeksu wykroczeń i podlega karze ograniczenia wolności, grzywny albo karze nagany.

Organ administracji może również posłużyć się instrumentami z ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[23], służącymi realizacji obowiązków o charakterze niepieniężnym, w szczególności grzywną, w celu przymuszenia (art. 2 § 1 pkt 10 w zw. z art. 119).

Wskazane sankcje mogą, ale nie muszą się zazębiać. Na przykład sankcja za niedochowanie odpowiednich środków ostrożności wcale nie musi odnosić się do trzymania psa rasy niebezpiecznej. Sankcja za niedopełnienie obowiązku uzyskania zezwolenia może (ale nie musi) wystąpić obok sankcji za niedochowanie środków ostrożności, a ewentualna odpo-

[22] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 kwietnia 2003 r. w sprawie wykazu ras psów uznawanych za agresywne (Dz.U. 2003, nr 77, poz. 687).
[23] T.j. Dz.U. 2020, poz. 1427.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 08/11/2026 03:32:25
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

wiedzialność cywilna z art. 431 Kodeksu cywilnego[24] (odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez zwierzęta) stanowi odrębną kwestię prawną.

Pozostaje rozstrzygnąć o charakterze zadania w postaci reglamentacji trzymania psów ras uznawanych za agresywne. Jest to zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej, a uzasadnienie jest analogiczne jak w przypadku decyzji o czasowym odebraniu zwierzęcia.

PODSUMOWANIE

Gmina odgrywa ważną rolę w systemie prawnym humanitarnej ochrony zwierząt. Analiza przepisów ustawy o ochronie zwierząt pozwala przypisać gminie trzy zadania konkretyzujące ogólny obowiązek prawny działań na rzecz ochrony zwierząt. Realizacja tych zadań następuje w formie uchwały rady gminy, ale o nienormatywnym charakterze (programy opieki nad zwierzętami bezdomnymi), oraz w formie aktów administracyjnych (decyzja o czasowym odebraniu zwierzęcia oraz decyzja zezwalająca na trzymanie psa rasy uznanej za agresywną). Zadanie w postaci zapobiegania i opieki nad zwierzętami bezdomnymi jest wprost ujęte jako zadanie własne gminy. Analiza struktury prawnej pozostałych zadań nakazuje zaliczyć je do zadań zleconych gminie. Bliższa analiza prawnicza wskazanych aktów pozwala dostrzec w nich kolejne, nie do końca jasne problemy prawne, jak np. zjawisko trzymania mieszańców ras agresywnych czy szczególna pozycja kota jako wolno żyjącego zwierzęcia „miejskiego".

BIBLIOGRAFIA

LITERATURA

Dąbek D., *Sądowa kontrola aktów prawa miejscowego – aspekt materialnoprawny*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2013, nr 3.

Filipek J., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. 2, Kraków 2001.

Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2006.

Kuszlewicz K., *Ochrona zwierząt jako części przyrody i środowiska*, [w:] eadem, *Prawa zwierząt. Praktyczny przewodnik*, Warszawa 2019.

Pietrzykowski T., *Moralność publiczna a konstytucyjne podstawy ochrony zwierząt*, „Studia Prawnicze" 2019, nr 1, **DOI: https://doi.org/10.37232/sp.2019.1.1**.

Prawo administracyjne, red. J. Boć, Wrocław 2004.

Prawo administracyjne, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2017.

Radecki W., *Ustawy o ochronie zwierząt. Komentarz*, Warszawa 2015.

Stec M., *Podział zadań i kompetencji w nowym ustroju terytorialnym Polski (kryteria i ich normatywna realizacja)*, „Samorząd Terytorialny" 1998, nr 11.

AKTY PRAWNE

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.).

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 kwietnia 2003 r. w sprawie wykazu ras psów uznawanych za agresywne (Dz.U. 2003, nr 77, poz. 687).

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1740).

Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1427).

Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (t.j. Dz.U. 2021, poz. 281).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2020, poz. 713).

[24] Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1740).

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 08/11/2026 03:32:25

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. 2021, poz. 888).
Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz.U. 2020, poz. 638).
Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. 2021, poz. 741).
Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz.U. 2021, poz. 1098).
Ustawa z dnia 15 stycznia 2015 r. o ochronie zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub edukacyjnych (t.j. Dz.U. 2019, poz. 1392).
Ustawa z dnia 10 grudnia 2020 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (Dz.U. 2021, poz. 36).

AKTY PRAWA MIEJSCOWEGO

Uchwała nr XXV/709/2020 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 16 stycznia 2020 r.
Uchwała nr XXIV/459/VIII/2020 Rady Miasta Poznania z dnia 10 marca 2020 r.
Uchwała nr XXII/602/20 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 30 kwietnia 2020 r.

ORZECZNICTWO

Wyrok NSA z dnia 24 stycznia 2017 r., I OSK 1969/16, LEX nr 2237743.

UMCS