Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 31/10/2026 10:11:18

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

Jerzy Stelmasiak
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
ORCID: 0000-0002-1397-3595
jerzy.stelmasiak@umcs.pl

Wybrane zagadnienia ochrony zwierząt w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego

ABSTRAKT

W artykule poddano analizie i ocenie linię orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego w zakresie czasowego odebrania właścicielowi lub opiekunowi zwierzęcia w następstwie naruszenia obowiązku jego humanitarnego traktowania. Ponadto poddano analizie status prawny organizacji społecznej, której celem statutowym jest ochrona zwierząt, jaki posiada ona w postępowaniu administracyjnym. Następnie przedstawiono specyfikę uchwały rady gminy w przedmiocie gminnego programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, która w orzecznictwie sądowym klasyfikowana jest jako akt prawa miejscowego. W zakończeniu przedstawiono linię orzecznictwa dotyczącą relacji między uchwałą wprowadzającą regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie a wymaganiami ochrony zwierząt określonymi w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt.

Słowa kluczowe: ochrona zwierząt; czasowe odebranie właścicielowi lub opiekunowi zwierzęcia; gminny program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt; orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego; akt prawa miejscowego

WPROWADZENIE

Problematyka prawnej ochrony zwierząt i związanej z tym odpowiedzialności administracyjnej jest najczęściej poruszana w orzecznictwie sądów administracyjnych w kontekście obowiązku humanitarnego traktowania zwierząt. Obowiązek ten wiąże się z koniecznością uwzględnienia potrzeb zwierzęcia, w tym zapewnienia mu niezbędnej opieki i ochrony, zgodnie z art. 5 w zw. z art. 4 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt[1]. W szczególności przedmiotem orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego są sprawy dotyczące znęcania się nad zwierzętami w rozumieniu art. 6 ust. 1a. u.o.z., co skutkuje czasowym odebraniem zwierzęcia właścicielowi lub opiekunowi w rozumieniu art. 7 ust. 1 lub art. 7 ust. 3 u.o.z. Przedmiotem wielu orzeczeń sądów administracyjnych była także kwestia budząca spory w orzecznictwie i doktrynie, tj. status organizacji społecznej jako strony postępowania administracyjnego w świetle art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego[2]. Chodzi tu o postępowanie, które kończy się decyzją – wydaną na podstawie art. 7 ust. 3 u.o.z. – o czasowym odebraniu zwierzęcia właścicielowi lub opiekunowi w przypadkach niecierpiących zwłoki, a więc zagrożenia zdrowia lub życia zwierzęcia. Dotyczy to oczywiście tylko takiej organizacji społecznej, której celem statutowym jest ochrona zwierząt. Stąd konieczna była uchwała 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 lutego 2020 r.[3] w celu jednoznacznego rozstrzygnięcia tego spornego zagadnienia.

[1] Dz.U. 2020, poz. 638 ze zm., dalej: u.o.z.
[2] Dz.U. 2020, poz. 256 ze zm., dalej: k.p.a.
[3] II OPS 2/19, ONSAiWSA 2020, nr 4, s. 44 oraz LEX nr 2783835.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 31/10/2026 10:11:18
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

Kolejna grupa spraw dotyczyła gminnych programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, które uchwalane są przez rady gmin na podstawie art. 11 ust. 1 w zw. z art. 11a u.o.z. Ponadto kontroli sądów administracyjnych poddano zakres przedmiotowy uchwał wydawanych przez rady gmin (miast) w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie w części dotyczącej ochrony zwierząt i z uwzględnieniem wymagań ustawy o ochronie zwierząt.

CZASOWE ODEBRANIE ZWIERZĘCIA

Analiza orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach dotyczących czasowego odebrania zwierzęcia pozwala wyodrębnić trzy grupy spraw. Po pierwsze, w wyroku z dnia 6 sierpnia 2019 r.[4] Sąd orzekł, że w przypadku czasowego odebrania zwierzęcia musi być w pierwszej kolejności precyzyjnie ustalony stan faktyczny w świetle zarówno art. 7, art. 77 § 1, art. 107 § 1, jak i art. 75 § 1 k.p.a. Dotyczy to ustalenia, czy wystąpiły przesłanki z art. 6 ust. 2 u.o.z. odnośnie do znęcania się przez właściciela lub opiekuna nad danym zwierzęciem, spowodowanego zadawaniem lub świadomym dopuszczaniem do zadawania mu bólu czy też cierpień. Ponadto Sąd słusznie stwierdził, że decyzja wydana na podstawie art. 7 ust. 3 u.o.z. ma charakter tzw. następczy, ponieważ jest wydana po uprzednim odebraniu danego zwierzęcia, a więc ma charakter kwalifikowany w odniesieniu do przesłanek z art. 7 ust. 1 u.o.z. Decyzja wydana na tej podstawie prawnej podlega natychmiastowemu wykonaniu (art. 7 ust. 2 u.o.z.), lecz i tak musi być doręczona zobowiązanemu adresatowi. W tej sprawie Sąd podkreślił, że odebranie zwierząt nastąpiło jeszcze przed wejściem w życie decyzji organu I instancji, wydanej na podstawie art. 7 ust. 1 u.o.z. Oznacza to, że właściwy w tej sprawie organ I instancji powinien orzekać na podstawie art. 7 ust. 3 u.o.z. Brak jest też podstaw do wydania przez organ odwoławczy tzw. decyzji kasacyjnej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a., ponieważ ustalony stan faktyczny w tym zakresie nie budzi wątpliwości.

Także w wyroku z dnia 28 listopada 2019 r.[5] Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, że jeżeli zwierzęta gospodarskie były przetrzymywane w warunkach, które zagrażały ich zdrowiu, a nawet życiu, to występują przesłanki do czasowego ich odebrania na podstawie art. 7 ust. 3 u.o.z. Jest to bowiem przypadek niecierpiący zwłoki, o którym stanowi ten przepis. Oznacza to, że w takim przypadku policjant, strażnik gminny czy nawet upoważniony przedstawiciel organizacji społecznej, jeżeli jej statutowym celem jest ochrona zwierząt, odbiera takie zwierzę. Ponadto natychmiast zawiadamia o tym właściwy organ, tj. wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, w celu wydania decyzji o odebraniu takiego zwierzęcia i jego przekazaniu podmiotowi, który wyraził na to zgodę (art. 7 ust. 1b u.o.z.). Oznacza to, że nie miał tu zastosowania art. 7 ust. 1c u.o.z. o przekazaniu zwierzęcia innemu podmiotowi z powodu braku zgody zainteresowanego w tej sprawie podmiotu. Z kolei kosztami transportu oraz jego utrzymania i ewentualnie niezbędnego leczenia na podstawie art. 7 ust. 4 u.o.z. obciążany jest dotychczasowy właściciel lub opiekun zwierzęcia. Natomiast w świetle art. 7 ust. 1 pkt 2 u.o.z. zwierzę gospodarskie może być przekazane gospodarstwu rolnemu, które wskazał wła-

[4] II OSK 1797/18, LEX nr 2722922. Zob. P. Janiak, *Czasowe odebranie zwierzęcia w trybie administracyjnym – podstawowe zagadnienia*, „Casus" 2019, nr 92, s. 45.
[5] II OSK 2852/18, LEX nr 2778246.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 31/10/2026 10:11:18
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

ściwy organ, pod warunkiem oczywiście zgody danego podmiotu, a więc podmiotu, który prowadzi takie gospodarstwo rolne (art. 7 ust. 1b u.o.z.).

Z kolei w wyroku z dnia 15 stycznia 2019 r.[6] Naczelny Sąd Administracyjny prawidłowo orzekł, że jeżeli nie budzi wątpliwości stan faktyczny ustalony w danej sprawie, to organ odwoławczy, czyli Samorządowe Kolegium Odwoławcze, może wydać decyzję kasacyjną na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. Jest to dopuszczalne, jeżeli jednoznacznie stwierdzi, uchylając decyzję organu I instancji wydaną na podstawie art. 7 ust. 1 u.o.z., że w tej sprawie powinien mieć zastosowanie tzw. interwencyjny tryb odebrania psa na podstawie art. 7 ust. 3 u.o.z. Świadczą o tym bowiem wszystkie ustalone okoliczności faktyczne dotyczące pozostawienia psa bez opieki i koniecznego wyżywienia oraz stałego jego uwiązania na łańcuchu jako formy znęcania się nad nim. Oznacza to, że wystąpiła ustawowa przesłanka niecierpiącej zwłoki do czasowego odebrania tego zwierzęcia od dotychczasowego właściciela lub opiekuna z powodu zagrożenia jego zdrowia lub nawet życia. Dlatego też *ratio legis* przepisu art. 7 ust. 3 u.o.z. jest właśnie związane z powyższą przesłanką w zakresie humanitarnego traktowania zwierząt w rozumieniu art. 4 pkt 2 u.o.z., a nie jak przedmiotu, biorąc pod uwagę stan faktyczny, który wystąpił w dacie czasowego odebrania zwierzęcia[7].

W wyroku z dnia 26 czerwca 2019 r.[8] Naczelny Sąd Administracyjny dokonał prawidłowej wykładni art. 7 ust. 1c w zw. z art. 7 ust. 1b u.o.z. Wynika z niej, że każdorazowy wybór podmiotu wykonującego właściwą opiekę nad danym zwierzęciem (w tej sprawie cielakiem) powinien uwzględniać kryterium prawidłowego zapewnienia takiej opieki, a w szczególności jego humanitarnego traktowania i zapewnienia właściwych warunków bytowania w świetle art. 4 pkt 2 i 15 w zw. z art. 5 u.o.z.

Na uwagę zasługuje także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 kwietnia 2019 r.[9] w sprawie cofnięcia zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenia dla nich schroniska. Zdaniem Sądu z wykładni art. 7 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach[10] wynika, że podmiot realizujący powyższe zezwolenie może tylko naruszyć warunki jednoznacznie ustalone w rozstrzygnięciu takiej decyzji. Oznacza to brak możliwości naruszenia przez taki podmiot zakazu realizacji danej działalności na obszarze innych gmin, jeżeli takiego zakazu nie wprowadzono do treści zezwolenia oraz oczywiście jeżeli taka działalność jest wykonywana na podstawie umów zawartych w wymaganym trybie. W świetle dyspozycji § 5 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt[11] wójt (burmistrz) może zawierać umowę na przeprowadzenie wyłapy-

[6] II OSK 656/18, LEX nr 2612961. Zob. M. Rudy, *Dlaczego potrzebujemy nowej ustawy o humanitarnej ochronie zwierząt?*, „Przegląd Prawa i Administracji" 2017, nr 108, s. 84 i n.
[7] Zob. wyrok NSA z dnia 21 kwietnia 2020 r., II OSK 965/19, LEX nr 3034309; wyrok NSA z dnia 22 czerwca 2020 r., II OSK 118/20, LEX nr 3052088; B. Rakoczy, *Kompetencje organów gminy*, [w:] *Ochrona środowiska w praktyce gminy*, Warszawa 2020, s. 202–207; wyrok NSA z dnia 22 czerwca 2020 r., II OSK 118/20, LEX nr 3052088. Zob. J. Miłkowska, *Humanitarna ochrona zwierząt*, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2009, s. 586–592.
[8] II OSK 1553/18, LEX nr 3059802.
[9] II OSK 1855/18, LEX nr 2676633.
[10] Dz.U. 2017, poz. 1289 ze zm.
[11] Dz.U. 1998, nr 116, poz. 753 ze zm.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 31/10/2026 10:11:18
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

wania zwierząt bezdomnych z podmiotem prowadzącym schronisko. Ponadto ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a także ustawa o ochronie zwierząt czy też ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt[12] nie wprowadzają obowiązku, żeby w każdej gminie było schronisko dla bezdomnych zwierząt. Natomiast zgodnie z art. 11a ust. 4 w zw. z art. 11a ust. 2 u.o.z. gmina jako jednostka samorządu terytorialnego może powierzyć realizację powyższego zadania podmiotowi prowadzącemu schronisko dla bezdomnych zwierząt, zawierając odpowiednią umowę.

Na podkreślenie zasługuje również, już wcześniej powołana, uchwała 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 lutego 2020 r. Sąd orzekł w niej, że organizacja społeczna, której celem statutowym jest ochrona zwierząt, w postępowaniu administracyjnym kończącym się wydaniem decyzji na podstawie art. 7 ust. 3 u.o.z., jeżeli upoważniony jej przedstawiciel odebrał zwierzę i zawiadomił o tej czynności faktycznej wójta (burmistrza, prezydenta miasta), posiada status strony w świetle art. 28 k.p.a.[13] W szczególności Sąd prawidłowo orzekł, że status prawny takich podmiotów, jak policjant, strażnik gminny czy też upoważniony przedstawiciel organizacji społecznej, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, różni się w zależności od tego, czy mamy do czynienia z sytuacją opisaną w art. 7 ust. 3 czy też w art. 7 ust. 1a u.o.z. Ustawodawca w art. 7 ust. 1a stosuje termin „informacja", a w art. 7 ust. 3 – „zawiadomienie". Natomiast z wykładni językowej wynika zakaz stosowania wykładni synonimicznej i różnych zwrotów użytych w tym samym akcie normatywnym w celu nadawania im tożsamego znaczenia[14]. Oznacza to, że informacja, o której mowa w art. 7 ust. 1a, to w istocie zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa znęcania się nad zwierzęciem. Natomiast art. 7 ust. 3 u.o.z. wprowadza obowiązek odebrania zwierzęcia, jeszcze bez wydanej decyzji na podstawie art. 7 ust. 1a, jeżeli wystąpi przypadek niecierpiący zwłoki i zagrożone będzie życie lub zdrowie zwierzęcia. Z kolei zawiadomienie o odebraniu zwierzęcia ma na celu wydanie decyzji w praktyce już potwierdzającej odebranie danego zwierzęcia[15].

Status strony postępowania, które jest prowadzone na podstawie art. 7 ust. 3 w zw. z art. 7 ust. 1 u.o.z., pozwala podmiotowi, który odebrał zwierzę, wnieść odwołanie, a następnie skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego[16]. Jest to o tyle istotne, że podmiot taki mógł również ponosić koszty związane z czasowym odebraniem zwierzęcia, np. koszt transportu, koszt jego utrzymania czy koszt leczenia. Dlatego tego rodzaju organizacja społeczna realizuje swoje materialnoprawne uprawnienia, jeżeli posiada interes prawny, który jest indywidualny, konkretny, sprawdzalny obiektywnie i aktualny[17]. Jeżeli wójt (burmistrz, prezydent miasta) nie wyda jednak na podstawie art. 7 ust. 1 u.o.z. decyzji o odebraniu zwierzęcia, to działanie podmiotu w zakresie czasowego odebrania zwierzęcia należy uznać za niezgodne z prawem i naruszające cudzą własność. Z tej przyczyny podmiot określony w art. 7 ust. 3

[12] Dz.U. 2018, poz. 1967 ze zm.
[13] Por. W. Radecki, *Ustawy o ochronie zwierząt. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 85; P. Janiak, *op. cit.*, s. 47.
[14] Por. L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006, s. 103–104.
[15] Por. P. Korzeniowski, *W sprawie modelu odpowiedzialności administracyjnej w ochronie środowiska*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2016, nr 5, s. 36–51.
[16] Por. K. Kuszlewicz, *Prawa zwierząt. Praktyczny przewodnik*, Warszawa 2019, s. 222–223.
[17] Por. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 230 i n.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 31/10/2026 10:11:18
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

u.o.z. powinien także posiadać interes prawny, a nie tylko interes faktyczny, żeby organ I instancji mógł potwierdzić, że czasowe odebranie zwierzęcia przez ten podmiot nie naruszało przepisów ustawy o ochronie zwierząt. Przysługujący organizacji społecznej interes prawny pozwala jej bronić się przed zarzutem bezprawnego działania w przedmiocie czasowego odebrania zwierzęcia, zwłaszcza w przypadkach niecierpiących zwłoki, gdy istniało zagrożenie zdrowia lub życia zwierzęcia[18].

PROGRAM OPIEKI NAD ZWIERZĘTAMI BEZDOMNYMI ORAZ ZAPOBIEGANIA BEZDOMNOŚCI ZWIERZĄT

Na wstępie należy podkreślić, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt jest uchwalany przez gminy do dnia 31 marca danego roku kalendarzowego na podstawie art. 11a. ust. 1 u.o.z. Gmina jako jednostka samorządu terytorialnego zapewnia jego wykonanie oraz finansowanie z jej budżetu. Dlatego słusznie w wyroku z dnia 10 czerwca 2020 r.[19] Naczelny Sądy Administracyjny stwierdził, że ponieważ gmina zawiera umowę z podmiotem prowadzącym schronisko dla zwierząt w celu wykonania zadania własnego oraz zobowiązana jest do weryfikacji takiego podmiotu, to także powinna być uprawniona do przeprowadzania w nim okresowej kontroli, zgodnie z uchwalonym programem. Oczywiście taka kontrola nie może zastępować fachowego nadzoru i kontroli ustawowo zastrzeżonego dla właściwych organów Inspekcji Weterynaryjnej.

Z kolei w wyroku z dnia 17 kwietnia 2019 r.[20] Naczelny Sąd Administracyjny prawidłowo stwierdził, że analizowany program uchwalany przez radę gminy jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.[21], zawiera bowiem oprócz norm indywidualno-konkretnych również normy o charakterze generalno-abstrakcyjnym[22].

Brak publikacji aktu prawa miejscowego w świetle art. 88 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[23] w trybie określonym ustawą z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych[24] oznacza, że taki akt normatywny nie wszedł w życie. Wynika z tego, że brak publikacji takiej uchwały stanowi istotne naruszenie prawa, a w konsekwencji stanowi podstawę do stwierdzenia jej nieważności w całości[25]. Natomiast w wyroku z dnia 24 września 2019 r.[26] Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że tego rodzaju program w świetle art. 11a ust. 1 u.o.z. musi obowiązkowo ustalać zarówno wysokość środków finansowych, które są przezna-

[18] Por. E. Szewczyk, *Administrative Procedure for Temporary Removal of an Animal from the Custody of Its Owner or Guardian*, [w:] *Legal Protection of Animals*, eds. E. Kruk, G. Lubeńczuk, H. Spasowska-Czarny, Lublin 2020, s. 114–117.
[19] II OSK 3967/19, LEX nr 3071985.
[20] II OSK 1503/17, LEX nr 2707516.
[21] Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm., dalej: Konstytucja.
[22] Por. J. Bobrowicz, *Kwalifikacja aktu normatywnego jako aktu prawa miejscowego na przykładzie uchwały w sprawie program opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt*, „Administracja. Teoria, Dydaktyka, Praktyka" 2012, nr 4.
[23] Dz.U. 2016, poz. 446. Zob. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, s. 118–123, 229–240.
[24] Dz.U. 2017, poz. 1523.
[25] Wyrok NSA z dnia 23 kwietnia 2020 r., II OSK 1699/19, LEX nr 3030676.
[26] II OSK 2350/18, LEX nr 2727043.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 31/10/2026 10:11:18
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

czone na jego wykonanie, jak i sposób wydatkowania takich środków, które ponosi gmina, zgodnie z art. 11a ust. 5 u.o.z., jest to bowiem norma o charakterze *iuris cogentis*. Brak takiego ustalenia w treści uchwały czy też naruszenie w tym zakresie delegacji ustawowej, co wystąpiło w tej sprawie, spowodowało stwierdzenie przez Sąd nieważności § 16 programu, ponieważ naruszył on ustawowe wytyczne dotyczące stanowienia aktów prawa miejscowego, co nie oznacza jednak wadliwości pozostałej części aktu prawa miejscowego.

UCHWAŁA RADY GMINY W PRZEDMIOCIE REGULAMINU UTRZYMANIA CZYSTOŚCI I PORZĄDKU NA TERENIE GMINY

Na uwagę w tym zakresie zasługuje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 stycznia 2021 r.[27] W wyroku tym Sąd słusznie stwierdził, że § 10 ust. 1 i 4 regulaminu, nakładający na właścicieli psów obowiązek wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu, wyłącznie w miejscach wyznaczonych, odpowiednio oznakowanych, jak również pod warunkiem sprawowania bezpośredniej kontroli nad ich zachowaniem, narusza normę kompetencyjną z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminie, obowiązki w tym zakresie zostały bowiem przede wszystkim uregulowane w ustawie o ochronie zwierząt[28]. Natomiast przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach upoważnia radę gminy do wprowadzenia w regulaminie, który jest aktem prawa miejscowego, jednoznacznych i precyzyjnych obowiązków nakładanych na właścicieli lub opiekunów zwierząt domowych w celu ochrony przed zagrożeniami i uciążliwościami ze strony takich zwierząt. Jednak wprowadzenie generalnego nakazu odnośnie do wyprowadzania psów zarówno na smyczy, jak i w kagańcu, i to bez uwzględnienia ich cech czy też innych przesłanek (np. choroby), może nawet czasami powodować dla nich skutki niehumanitarne. Ponadto jego wprowadzenie powinno uwzględniać zasadę proporcjonalności w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji[29]. Postanowienia regulaminu nie mogą być bardziej restrykcyjne od obowiązków ustawowych, w tym art. 77 Kodeksu wykroczeń[30]. Ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela powinny mieć ustawowe umocowanie, dlatego z jednej strony należy zapewnić np. ochronę przed psami niebezpiecznymi, które są agresywne i powinny być zawsze prowadzone na smyczy i w kagańcu, a z drugiej strony należy inaczej postępować z psami, które z powodu swojej wagi i wielkości mogą być bez problemu trzymane na smyczy.

Z tych względów rada gminy, zgodnie z delegacją ustawową z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o ochronie czystości i porządku w gminach, jest upoważniona tylko do ustalenia obowiązków osób posiadających zwierzęta domowe, nie jest natomiast uprawniona do ustalania w tym zakresie ogólnych celów i postulatów, zwłaszcza wykraczających poza obowiązki nało-

[27] III OSK 1137/21, LEX nr 3107413. Zob. B. Rakoczy, *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006, s. 7 i n.
[28] Por. P. Janiak, *op. cit.*, s. 45–49.
[29] Por. H. Izdebski, *Zasada proporcjonalności a władza dyskrecjonalna administracji publicznej w świetle polskiego orzecznictwa sądowego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2010, nr 2, s. 9–24; M. Korycka-Zirk, *Teorie zasad prawa a zasada proporcjonalności*, Warszawa 2012.
[30] Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U. 2019, poz. 821 ze zm.).

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 31/10/2026 10:11:18
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

żone ustawą o ochronie zwierząt w zakresie właściwej opieki nad zwierzęciem oraz właściwych warunków bytowania (art. 4 pkt 15 i 17 u.o.z.).

PODSUMOWANIE

Dotychczasowe rozważania pozwalają postawić tezę, że orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego odgrywa istotną rolę w zakresie kształtowania prawidłowej wykładni norm materialnego prawa administracyjnego regulujących ochronę zwierząt. Chociaż jest to tylko tzw. nieformalne źródło prawa administracyjnego, to w praktyce oddziałuje ono na sposób rozstrzygania tego rodzaju spraw przez właściwe organy administracji publicznej[31] oraz wojewódzkie sądy administracyjne. Ponadto odpowiedzialność administracyjna sprawcy niehumanitarnego traktowania zwierząt jest niezależna od ewentualnej jego odpowiedzialności karnej i nie ma tu zastosowania reguła *ne bis in idem*. Należy uznać za słuszne stanowisko zawarte w uchwale 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 lutego 2020 r., które przyznaje organizacji społecznej, której celem statutowym jest ochrona zwierząt, status strony w świetle art. 28 k.p.a. w postępowaniu administracyjnym, które kończy się wydaniem decyzji o czasowym odebraniu zwierzęcia na podstawie art. 7 ust. 3 u.o.z. Także stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, które uznaje uchwałę rady gminy podjętą w przedmiocie gminnego programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt za akt prawa miejscowego, w świetle art. 94 Konstytucji, jest moim zdaniem prawidłowe. Należy również podkreślić, że ochrona zwierząt jest realizowana także w ramach ochrony środowiska przyrodniczego, w świetle art. 2 ust. 1 pkt 1 i art. 2 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 5 pkt 20 i art. 60 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody[32], a więc ratowania zagrożonych wyginięciem gatunków zwierząt. Dlatego po wniesieniu skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego została np. poddana kontroli decyzja Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, wydana na podstawie art. 60 ust. 3 u.o.p. w przedmiocie ustalenia stref ochrony ostoi, miejsc rozrodu i regularnego przebywania zwierząt, w oparciu o przeprowadzone przez właściwy organ ustalenia stanu faktycznego na danym obszarze, dokonane zgodnie z dyspozycją art. 77 § 1 k.p.a. Było to przedmiotem sądowej kontroli np. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 września 2019 r.[33] Ponadto, w świetle art. 60 ust. 1 u.o.p., właściwe organy ochrony przyrody w celu ratowania zagrożonych gatunków zwierząt objętych ochroną gatunkową powinny je przenosić do innych miejsc oraz oczywiście dążyć do usunięcia przyczyn ich zagrożenia. Z kolei na terenie takiego obszaru specjalnego, bez zezwolenia regionalnego dyrektora ochrony środowiska, nie można naruszać zakazów wymienionych w art. 60 ust. 6 u.o.p. Dotyczą one w szczególności zakazu przebywania osób trzecich (oprócz właściciela i osób związanych z ochroną gatunkową zwierząt), wycinania drzew lub krzewów, dokonywania zmian stosunków wodnych czy też realizacji obiektów

[31] D. Dąbek, *Prawo sędziowskie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2010, s. 549–555, 567–585; L. Leszczyński, *Open Axiology in Judicial Interpretation of Law and Possible Misuse of Discretion*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2020, vol. 29(3), s. 39–54.
[32] Dz.U. 2020, poz. 55 ze zm., dalej: u.o.p.; J. Chmielewski, *Pojęcie nadrzędnego interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 211; M. Zdyb, *Spatial Planning as an Instrument of Influencing the Protection of Natural Resources and Real Estate Management*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2020, vol. 29(1), s. 229–242.
[33] II OSK 2079/18, LEX nr 2724646.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 31/10/2026 10:11:18
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

budowlanych, urządzeń lub instalacji. Słusznie podkreśla się w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, że na takim obszarze specjalnym może nakładać się wiele reżimów prawnych w formie zakazów wynikających z utworzenia np. parku narodowego i parku krajobrazowego lub obszaru chronionego krajobrazu, a także obszaru Natura 2000[34]. Dlatego w takiej sytuacji ważną rolę odgrywa orzecznictwo sądów administracyjnych w rozstrzyganiu powstałych z tej przyczyny konfliktów w relacji interes publiczny służący ochronie zwierząt oraz innych elementów środowiska przyrodniczego a interesy indywidualne właścicieli zwierząt lub właścicieli nieruchomości. Konflikty te należy rozstrzygać, mając na względzie zasadę proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) oraz zasadę adekwatności (art. 7a i 7b k.p.a.)[35].

BIBLIOGRAFIA

LITERATURA

Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.

Bobrowicz J., *Kwalifikacja aktu normatywnego jako aktu prawa miejscowego na przykładzie uchwały w sprawie program opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt*, „Administracja. Teoria, Dydaktyka, Praktyka" 2012, nr 4.

Chmielewski J., *Pojęcie nadrzędnego interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.

Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007.

Dąbek D., *Prawo sędziowskie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2010.

Izdebski H., *Zasada proporcjonalności a władza dyskrecjonalna administracji publicznej w świetle polskiego orzecznictwa sądowego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2010, nr 2.

Janiak P., *Czasowe odebranie zwierzęcia w trybie administracyjnym – podstawowe zagadnienia*, „Casus" 2019, nr 92.

Korycka-Zirk M., *Teorie zasad prawa a zasada proporcjonalności*, Warszawa 2012.

Korzeniowski P., *W sprawie modelu odpowiedzialności administracyjnej w ochronie środowiska*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2016, nr 5.

Kuszlewicz K., *Prawa zwierząt. Praktyczny przewodnik*, Warszawa 2019.

Leszczyński L., *Open Axiology in Judicial Interpretation of Law and Possible Misuse of Discretion*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2020, vol. 29(3), **DOI: http://dx.doi.org/10.17951/sil.2020.29.3.39-54**.

Miłkowska J., *Humanitarna ochrona zwierząt*, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2009.

Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006.

Niewiadomski A., *Protection of the Biosphere in Natura 2000 Sites*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2020, vol. 29(2), **DOI: http://dx.doi.org/10.17951/sil.2020.29.2.151-161**.

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

Rakoczy B., *Kompetencje organów gminy*, [w:] *Ochrona środowiska w praktyce gminy*, Warszawa 2020.

Rakoczy B., *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006.

Rudy M., *Dlaczego potrzebujemy nowej ustawy o humanitarnej ochronie zwierząt?*, „Przegląd Prawa i Administracji" 2017, nr 108, **DOI: https://doi.org/10.19195/0137-1134.108.6**.

Szewczyk E., *Administrative Procedure for Temporary Removal of an Animal from the Custody of Its Owner or Guardian*, [w:] *Legal Protection of Animals*, eds. E. Kruk, G. Lubeńczuk, H. Spasowska-Czarny, Lublin 2020.

[34] A. Niewiadomski, *Protection of the Biosphere in Natura 2000 Sites*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2020, vol. 29(2), s. 151–161.

[35] M. Woźniak, *Interes publiczny i interes indywidualny w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Opole 2018, s. 383–404.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 31/10/2026 10:11:18

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

Woźniak M., *Interes publiczny i interes indywidualny w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Opole 2018.

Zdyb M., *Spatial Planning as an Instrument of Influencing the Protection of Natural Resources and Real Estate Management*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2020, vol. 29(1), **DOI: http://dx.doi.org/10.17951/sil.2020.29.1.229-242**.

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 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt (Dz.U. 1998, nr 116, poz. 753 ze zm.).

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2020, poz. 256 ze zm.).

Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U. 2019, poz. 821 ze zm.).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2016, poz. 446).

Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. 2017, poz. 1289 ze zm.).

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. 2020, poz. 638 ze zm.).

Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. 2017, poz. 1523).

Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz.U. 2018, poz. 1967 ze zm.).

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. 2020, poz. 55 ze zm.).

ORZECZNICTWO

Uchwała 7 sędziów NSA z dnia 24 lutego 2020 r., II OPS 2/19, ONSAiWSA 2020, nr 4, s. 44 oraz LEX nr 2783835.

Wyrok NSA z dnia 15 stycznia 2019 r., II OSK 656/18, LEX nr 2612961.

Wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2019 r., II OSK 1503/17, LEX nr 2707516.

Wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2019 r., II OSK 1855/18, LEX nr 2676633.

Wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2019 r., II OSK 1553/18, LEX nr 3059802.

Wyrok NSA z dnia 6 sierpnia 2019 r., II OSK 1797/18, LEX nr 2722922.

Wyrok NSA z dnia 24 września 2019 r., II OSK 2350/18, LEX nr 2727043.

Wyrok NSA z dnia 25 września 2019 r., II OSK 2079/18, LEX nr 2724646.

Wyrok NSA z dnia 28 listopada 2019 r., II OSK 2852/18, LEX nr 2778246.

Wyrok NSA z dnia 21 kwietnia 2020 r., II OSK 965/19, LEX nr 3034309.

Wyrok NSA z dnia 23 kwietnia 2020 r., II OSK 1699/19, LEX nr 3030676.

Wyrok NSA z dnia 10 czerwca 2020 r., II OSK 3967/19, LEX nr 3071985.

Wyrok NSA z dnia 22 czerwca 2020 r., II OSK 118/20, LEX nr 3052088.

Wyrok NSA z dnia 12 stycznia 2021 r., III OSK 1137/21, LEX nr 3107413.