

ZWIĄZEK
POWIATÓW
POLSKICH

Apel

Konwentu Powiatów Województwa Małopolskiego

z dnia 20 lutego 2026r.

o podjęcie działań dotyczących uregulowania przepisów prawa w zakresie dzikiej zwierzyny*

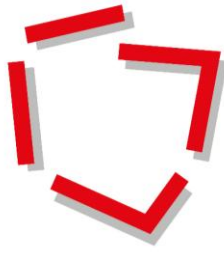
Postępująca intensywna urbanizacja zaburzyła szlaki migracyjne zwierząt wolno żyjących (dzikich). Coraz częściej zwierzęta te zdeorientowane lub pozbawione swojego naturalnego środowiska migrują i bytują na terenach zamieszkałych przez ludzi. Powoduje to realne zagrożenie nie tylko dla ludzi oraz dla funkcjonowania obiektów użyteczności publicznej, ale również dla samych zwierząt. Bardzo często dochodzi do tragicznych w skutkach zdarzeń drogowych z udziałem tych zwierząt. Zagadnienia natury prawnej, organizacyjnej, ale również finansowej, które często utrudniają podejmowanie skutecznych działań w tym zakresie, wskazują na skalę problemów z jakimi władze samorządowe muszą się mierzyć. Unormowania prawne w zakresie dzikiej zwierzyny są rozproszone w wielu aktach prawnych, a do tego są niejednoznaczne i nieprecyzyjne przede wszystkim w zakresie właściwości poszczególnych organów, oraz w zakresie finansowania określonych zadań.

I. Aspekty odpowiedzialności gminy i powiatu.

Problem dotyczący dzikich zwierząt bytujących na terenie miast i gmin, powinien być rozpatrywany w dwóch aspektach:

1. w aspekcie odpowiedzialności za utrzymanie porządku i czystości oraz bezpieczeństwa publicznego na terenach zamieszkałych;
2. w aspekcie zagrożenia prawidłowego funkcjonowania obiektów produkcyjnych i użyteczności publicznej.

Odnosząc się do pierwszego z aspektów, warto zwrócić uwagę, że zasady dotyczące utrzymania porządku publicznego i bezpieczeństwa na terenie gmin niewątpliwie są zadaniem własnym gminy, co wynika z art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz.U. z 20245 r., poz. 1153), który stanowi, że w szczególności zadania własne gminy obejmują sprawy porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Dodatkowo warto zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy, zadania własne gminy obejmują sprawy dotyczące ochrony środowiska i ochrony przyrody. Zaś ochrona przyrody, w rozumieniu ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t. j. Dz.U. z 2026 r., poz. 13), polega na zachowaniu, zrównoważonym użytkowaniu oraz odnawianiu zasobów, tworów i składników przyrody tj. dziko występujących roślin, zwierząt i grzybów. Dlatego, w przypadku bytowania dzikich zwierząt na terenach zurbanizowanych gminy, organem odpowiedzialnym za rozwiązywanie problemów z tym związanych jest gmina, gdyż do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty poprzez zapewnienie



ZWIĄZEK POWIATÓW POLSKICH

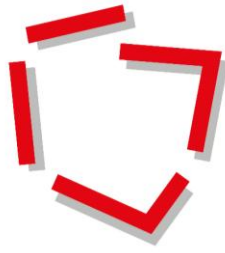
porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, a także do obowiązku gminy należą sprawy związane z ochroną przyrody, a w tym działań związanych z dziko występującymi zwierzętami.

Ponadto zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t. j. Dz.U. z 2025 r., poz. 733), utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gmin. Zatem w przypadku pojawienia się na terenie zurbanizowanym zwierząt dzikich, które zakłócają porządek oraz wpływają na utrzymanie czystości na terenie gminy, organ wykonawczy gminy winien zarządzić podjęcie stosownych działań wobec tej zwierzyny.

Nawiązując do drugiego aspektu - kwestii zagrożenia w prawidłowym funkcjonowaniu obiektów produkcyjnych i użyteczności publicznej powodowanego przez zwierzynę, zgodnie z art. 45 ust.3 ustawy z dnia 13 października 1995 r. prawo łowieckie (t. j. Dz.U. z 2025 r., poz.539) starosta, w porozumieniu z Polskim Związkiem Łowieckim, może wydać decyzję o odłowie, odłowie wraz z uśmierceniem lub odstrzale redukcyjnym zwierzyny.

Gminy powinny zatem mieć zorganizowany system obejmujący podejmowanie interwencji w przypadku zgłoszenia przez mieszkańców problemów związanych z bytowaniem dzikich zwierząt na terenie osiedli, skutkującym naruszeniem bezpieczeństwa lub porządku publicznego. W przypadku zaś zagrożenia, jakie dzikie zwierzęta mogą stwarzać wobec ludzi, nie będzie miał zastosowania art. 45 ust. 3 ustawy prawo łowieckie, gdyż przepis ten odnosi się do zagrożenia powodowanego dla obiektów produkcyjnych (np. zakłady przemysłowe) oraz użyteczności publicznej (np. teren szpitala, przedszkola), ale w sytuacji zagrożenia dla tych obiektów, a nie w zakresie bezpieczeństwa publicznego.

Niestety nie wszystkie gminy w przypadku pojawienia się dzikiej zwierzyny na terenach zurbanizowanych, podejmują stosowne działania, będących w ich kompetencjach, lecz przerzucają to zadanie na starostów, oczekując, że podejmie on działania w trybie art. 45 ust.3 ustawy prawo łowieckie. Nie można jednak zgodzić się z takim podejściem gmin, gdyż jak już wcześniej wspomniano, w oparciu o art. 45 ust.3 ustawy prawo łowieckie, starosta w porozumieniu z Polskim Związkiem Łowieckim, może wydać decyzję o odłowie, odłowie wraz z uśmierceniem lub odstrzale redukcyjnym zwierzyny, ale tylko w przypadku szczególnego zagrożenia w prawidłowym funkcjonowaniu obiektów produkcyjnych i użyteczności publicznej przez zwierzynę, a nie w przypadku zagrożenia dla porządku publicznego w tym zagrożenia dla ludzi. Z wnioskiem o wydanie decyzji o odstrzale redukcyjnym (lub odłowie), co do zasady winien wystąpić posiadacz nieruchomości, na której znajdują się obiekty produkcyjne albo obiekty użyteczności publicznej, których funkcjonowanie obiektów produkcyjnych lub obiektów użyteczności publicznej są zagrożone obecnością zwierząt łownych, poprzez niszczenie tych obiektów przez dzikie zwierzęta. Dzikie zwierzęta poprzez wtargnięcie na teren zakładu produkcyjnego lub na teren obiektu użyteczności publicznej mogą nie tylko doprowadzić do niszczenia obiektu, ale także mogą ograniczać lub uniemożliwić posiadaczowi obiektu korzystanie z rzeczy zgodnie z jej społeczno-gospodarczym przeznaczeniem. Wówczas będzie miał zastosowanie art. 45 ust. 3 ustawy prawo łowieckie.



ZWIĄZEK
POWIATÓW
POLSKICH

Jak wynika z powyższego, kompetencje dotyczące postępowania z dziką zwierzyną są wyraźnie podzielone, dlatego też przypisywanie tylko starostom obowiązku podejmowania działań wobec dzikich zwierząt bytujących na terenie miast i gmin, nie jest w pełni zasadne, gdyż określone kompetencje posiadają również gminy.

II. **Obligatoryjność i fakultatywność działań gminy i powiatu.**

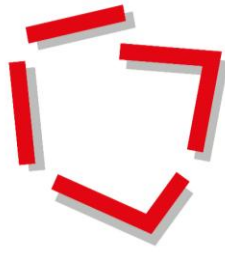
Istnieje istotna różnica w kwestii realizacji zadań pomiędzy starostą, a zadaniami organów gmin. Otóż obowiązki nałożone na organy gmin, zapisami ww. ustaw tj. ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, stanowią podstawę do obligatoryjnego czyli obowiązkowego realizowania zadań gmin w zakresie zapewnienia porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli.

Zatem organy gmin są obowiązane do wdrożenia rozwiązań mających na celu zapewnienie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli również w zakresie bytowania dzikich zwierząt na terenie miast i gmin. Odnosząc się natomiast do zadania przypisanego staroście w oparciu o art. 45 ust. 3 ustawy prawo łowieckie, to należy wskazać na konstrukcję zapisu tego artykułu. Otóż jak wskazuje art. 45 ust. 3 ustawy prawo łowieckie cyt.: *„W przypadku szczególnego zagrożenia w prawidłowym funkcjonowaniu obiektów produkcyjnych i użyteczności publicznej przez zwierzynę, starosta, w porozumieniu z Polskim Związkiem Łowieckim, może wydać decyzję o odłowie, odłowie wraz z uśmierceniem lub odstrzale redukcyjnym zwierzyny”*.

Zatem w przeciwieństwie do obligatoryjnych zadań samorządów gminnych, powyższy przepis wskazuje na fakultatywność w działaniach podejmowanych przez starostę. Oznacza to, że starosta w trybie przywołanego art. 45 ust. 3 ma możliwość (a nie obowiązek) wydania decyzji o odłowie lub odstrzale redukcyjnym zwierzyny, uwzględniając okoliczność czy w danym przypadku zachodzi „szczególne zagrożenie w prawidłowym funkcjonowaniu obiektów produkcyjnych i użyteczności publicznej przez zwierzynę”.

III. **Problemy interpretacyjne.**

Niestety przepis art. 45 ust. 3 ustawy prawo łowieckie, choć niezwykle ważny, jest skonstruowany w zbyt lakoniczny sposób, co budzi wiele problemów w jego zastosowaniu. Po pierwsze, przepis ten wskazuje tylko, że starosta wydaje decyzję, nie określając komu ta decyzja ma być wydana. Rodzi to wiele wątpliwości czy można tę decyzję wydać z urzędu czy na wniosek (jeśli na wniosek, to na czyj wniosek). Po drugie, przepis ten nie określa, kto wykonuje tę decyzję, czy podmiot, który wnioskował o jej wydanie, czy starosta (gdyż takie stanowiska też są prezentowane). Rodzi to wiele kontrowersji i dochodzi do absurdalnych sytuacji, że decyzję winien



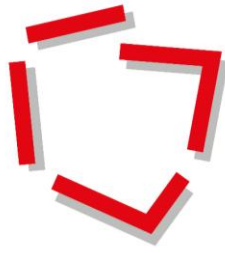
ZWIĄZEK
POWIATÓW
POLSKICH

np. wykonać starosta, który ją wydał (oznacza to, że starosta wydaje decyzję de facto dla siebie). Istotną kwestią jest również zdefiniowanie pojęć: „szczególne zagrożenie”, „obiekt użyteczności publicznej”, „obiekt produkcyjny” — obecnie brak definicji ustawowych tych pojęć, co rodzi wiele nadinterpretacji, gdyż gminy uważają np. że każdy skwer lub plac na terenie miasta lub gminy jest obiektem użyteczności publicznej i że każde wystąpienie zwierząt dzikich stanowi szczególne zagrożenie. Bez definicji, co oznacza szczególne zagrożenie, trudno jest ustalić, czy jest to zwykłe zagrożenie (czyli każde), czy jednak szczególne. Jeśli tak, to na czym polega to szczególne zagrożenie.

IV. Finansowanie zadań

Najistotniejszą kwestią, jest problem finansowania kosztów związanych z wykonaniem decyzji tj. odłowieniem lub odstrzałem zwierząt. Kwestia ta od wielu lat budzi wątpliwości i wciąż nie została jednoznacznie uregulowana.

Jednak orzecznictwo sądów administracyjnych w ostatnim czasie prezentuje jednolity pogląd, że jest to zadanie zlecone, powołując się na art. 6 i art. 7 ustawy prawo łowieckie, które wskazują, że naczelnym organem administracji rządowej w zakresie łowiectwa jest minister właściwy do spraw środowiska. Ponadto jeżeli ustawa prawo łowieckie nie stanowi inaczej, administracje w zakresie łowiectwa sprawuje samorząd województwa jako zadanie z zakresu administracji rządowej. Z powyższego wynika, że administracja w zakresie łowiectwa stanowi zadanie z zakresu administracji rządowej, którą sprawuje samorząd województwa. W związku z tym kompetencje starosty określone w art. 45 ust. 3 ustawy prawo łowieckie do wydawania decyzji o odłowie lub odstrzale redukcyjnym zwierzyny, stanowią administrację z zakresu łowiectwa sprawowaną przez samorząd powiatowy, ale należy przyjąć, że są to zadania z zakresu administracji rządowej. W tej sytuacji zadania starosty określone w art. 45 ust. 3 prawa łowieckiego powinny być finansowane z dotacji celowej z budżetu państwa zgodnie z art. 49 ustawy z 13.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Stanowisko takie wskazał m.in. Naczelny Sąd Administracyjny postanowieniem z dnia 20 listopada 2020 r. (sygn. II OW 90/20), w którym rozstrzygnięto spór pomiędzy Starostą Wołomińskim, a Wojewodą Mazowieckim w przedmiocie wskazania organu właściwego do sfinansowania wykonania decyzji dotyczącej odstrzału redukcyjnego dzików. Postanowieniem, o którym mowa wyżej, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał że orzekanie przez starostów o odstrzale redukcyjnym dzików jest zadaniem z zakresu administracji rządowej zlecone organowi jednostki samorządu terytorialnego czyli staroście. Dlatego też Sąd wskazał Wojewodę Mazowieckiego jako organ zobowiązany do sfinansowania wykonania decyzji Starosty Wołomińskiego, dotyczącej odstrzału redukcyjnego dzików, poprzez przypisanie temu organowi kompetencji do przekazania dotacji celowej w trybie art. 49 ust. 4 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.



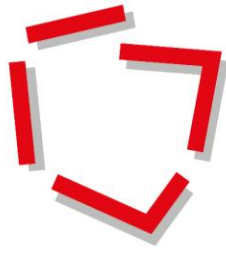
ZWIĄZEK POWIATÓW POLSKICH

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na zapisy art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 1572), który wskazuje, że jednostka samorządu terytorialnego wykonująca zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami otrzymuje z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań. Zgodnie zaś z zapisami art. 49 ust. 5 ww. ustawy dotacje celowe, powinny być przekazywane w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleconych zadań. W świetle powyższego, kwota dotacji, otrzymana z budżetu państwa, która nie wystarcza na prawidłowe, pełne i terminowe zrealizowanie zadania zleconego z zakresu administracji rządowej nie uzasadnia współfinansowania tego zadania z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Zatem, gdy nie ma podstaw ani obowiązku finansowania ze środków własnych realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, jednostka samorządu nie powinna finansować nawet czasowo zadań zleconych, co wskazuje na fakt, że aby starosta mógł realizować zadania wynikające z art. 45 ust. 3 ustawy prawo łowieckie, winien mieć udzieloną dotację celową z góry na cały rok budżetowy, a niewykorzystaną zwrócić.

V. Wnioski

Biorąc powyższe pod uwagę, wnosimy następujące postulaty:

- 1) Należy ujednoclić i doprecyzować przepisy dotyczące dzikiej zwierzyny, wskazując jednoznacznie zadania i kompetencje należące do poszczególnych samorządów oraz wskazać źródła finansowania tych zadań.
- 2) W ustawie z dnia 13 października 1995 r. prawo łowieckie (t. j. Dz.U. z 2025, poz. 539), należy jednoznacznie wskazać, że przypisane staroście zadanie wskazane w art. 45 ust. 3, stanowi zlecone zadanie administracji rządowej.
- 3) Należy doprecyzować zapisy art. 45 ust.3 ustawy prawo łowieckie poprzez:
 - a) wskazanie, że starosta wydaje decyzję na wniosek właściciela, użytkownika lub zarządcy obiektu użyteczności publicznej lub obiektu produkcyjnego - obecnie przepis wskazuje tylko, że starosta wydaje decyzję, nie wskazując komu ta decyzja ma być wydana, co rodzi wiele wątpliwości czy można tę decyzję wydać z urzędu czy na wniosek (jeśli na wniosek, to na czyj wniosek),
 - b) wskazanie, że decyzję wykonuje podmiot, który wnioskował o jej wydanie — obecnie przepisy tego nie określają, co rodzi wiele kontrowersji i dochodzi do absurdalnych sytuacji, że decyzję winien np. wykonać starosta, który ją wydał (oznacza to, że starosta wydaje decyzję dla siebie),
 - c) wskazanie w jakiej formie następuje porozumienie z Polskim Związkiem Łowieckim (np. postanowienie lub opinia), w jakim terminie Polski Związek Łowiecki ma zająć stanowisko oraz czy ma zastosowanie art. 106 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego -



ZWIĄZEK POWIATÓW POLSKICH

obecnie poprzez brak tych uregulowań, Polski Związek Łowiecki zajmuje stanowisko nawet po upływie dwóch miesięcy, co znacznie wpływa na termin wydania decyzji przez starostę,

- d) zdefiniowanie pojęć: „szczególne zagrożenie”, „obiekt użyteczności publicznej”, „obiekt produkcyjny”, bądź wskazanie przepisu prawa definiującego poszczególne pojęcia — obecnie brak definicji ustawowych tych pojęć, co rodzi wiele nadinterpretacji,
- e) wskazanie kto będzie pokrywał koszty związane z wykonaniem decyzji tj. odłowieniem lub odstrzałem zwierząt - obecnie brak jakichkolwiek uregulowań w tym zakresie.

**Przygotowano na podstawie: Stanowiska Konwentu Powiatów Województwa Łódzkiego w sprawie „Podjęcia działań dot. uregulowania przepisów prawa w zakresie dzikiej zwierzyny”. Oporów, dn. 27.03.2025 r.*

Przewodniczący
Konwentu Powiatów
Województwa Małopolskiego

Józef Tomal

Otrzymują:

1. Pan Donald Tusk Prezes Rady Ministrów, Al. Ujazdowskie 1/3, 00-583 Warszawa,
2. Pani Paulina Hennig-Kłoska Minister Klimatu i Środowiska, ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa
3. Pan Stefan Krajewski Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, ul. Wspólna 30; 00-930 Warszawa
4. Pan Krzysztof Klęczar Wojewoda Małopolski, Basztowa 22, 31-156 Kraków,
5. Związek Powiatów Polskich, 00-901 Warszawa, Plac Defilad 1, skr. poczt. 7