



ZARZĄD

PREZES

Andrzej Płonka
POWIAT BIELSKI (woj. śląskie)

WICEPREZESI

Jan Grabkowski
POWIAT POZNAŃSKI

Jerzy Kolarz
POWIAT BUSKI

Adam Krzysztoń
POWIAT ŁANCUCKI

Krzysztof Lis
POWIAT SZCZECINECKI

Andrzej Nowicki
POWIAT PISKI

Andrzej Potępa
POWIAT BRZESKI

Sławomir Snarski
POWIAT BIELSKI (woj. podlaskie)

Zbigniew Szumski
POWIAT ŚWIEBODZIŃSKI

CZŁONKOWIE

Artur Adamski
POWIAT PŁOŃSKI

Sebastian Burdzy
POWIAT ŚREDZKI

Robert Godek
POWIAT STRZYŻÓWSKI

Mirosław Graczyk
POWIAT TORUŃSKI

Ewa Janczar
MIASTO NA PRAWACH POWIATU
m.st. WARSZAWA

Jan Kaluszkiewicz
POWIAT CIECHANOWSKI

Janusz Mielczarek
POWIAT ŁĘCZYCKI

Artur Pizoń
POWIAT JANOWSKI

Radosław Roszkowski
POWIAT PRUDNICKI

Piotr Rzeszotarski
POWIAT SIERPECKI

Marek Szczepański
POWIAT CHOJNICKI

Waldemar Trelka
POWIAT RADOŃSKI

KOMISJA REWIZYJNA

PRZEWODNICZĄCY

Andrzej Szymanek
POWIAT WIERUSZOWSKI

Z-CA PRZEWODNICZĄCEGO

Artur Maruszczak
POWIAT KĘDZIERZYŃSKO-KOZIELSKI

Bogdan Zieliński
POWIAT WYSOKOMAZOWIECKI

CZŁONKOWIE

Piotr Babicki
POWIAT STARACHOWICKI

Leszek Bajon
POWIAT ŚLUBICKI

Artur Bieliński
POWIAT ZGORZELECKI

Zdzisław Gamański
POWIAT CHEŁMIŃSKI

Sebastian Szaleniec
POWIAT BĘDZIŃSKI

Dariusz Szustek
POWIAT ŁUKOWSKI

DYREKTOR BIURA

Rudolf Borusiewicz

Or.A 0531/211/26

Warszawa, 22 czerwca 2026 roku

Szanowny Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na korespondencję z 18 czerwca 2026 r. w sprawie poselskiego projektu ustawy (RPW/19907/2026) o zmianie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, przedkładam opinię Związku Powiatów Polskich.

Poselski projekt ustawy nakłada na gminy obowiązek uwzględnienia w programie opieki nad zwierzętami kwestii obowiązkowego zapewnienia wolontariuszom dostępu do schronisk dla zwierząt, na ich wniosek, niezależnie od tego kto prowadzi schronisko.

Projektowana nowelizacja nakłada de facto arbitralnie obowiązek przyjmowania każdego wolontariusza, który tylko złoży stosowny wniosek. Tego typu rozwiązanie pozostaje w sprzeczności z art. 44 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Zgodnie z ust. 1 zdanie pierwsze przywołanego przepisu „Świadczenia wolontariuszy są wykonywane w zakresie, w sposób i w czasie określonych w porozumieniu z korzystającym.”. Treść porozumienia na wniosek wolontariusza jest potwierdzana na piśmie. Podobnie porozumienie powinno przybrać formę pisemną, jeżeli świadczenie wolontariusza wykonywane jest przez okres dłuższy niż 30 dni. Do porozumień między korzystającym i wolontariuszem w zakresie nieuregulowanym w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, stosuje się przepisy ustawy – Kodeks cywilny. W przypadku wolontariatu mamy więc do czynienia z umową cywilnoprawną pomiędzy wolontariuszem a korzystającym. Umowy cywilnoprawne zgodnie z art. 353¹ Kodeksu cywilnego podlegają zasadzie swobody umów. Jest to fundament polskiego prawa cywilnego. Zasada ta pozwala stronom na samodzielne decydowanie o tym, czy zawrą umowę, z kim, oraz jak ukształtują jej treść i formę, pod warunkiem, że nie naruszają one przepisów

prawa, zasad współżycia społecznego oraz natury danego stosunku. Proponowane przez projektodawców rozwiązanie narusza treść przywołanej zasady, nakazując organizatorom schronisk zawieranie porozumień z wolontariuszami, bez możliwości odmowy, nawet w sytuacji, kiedy zaistniałyby ku temu obiektywne przesłanki.

Projektowana nowelizacja pomija także zupełnie aspekt przygotowania wolontariuszy do pracy w schronisku. Jako zasadę przyjmuje otwarty dostęp każdej chętnej osoby do pracy ze zwierzętami nie zwracając uwagi na konieczność posiadania odpowiedniego przygotowania behawioralnego do pracy ze zwierzętami czy odpowiedzialności za ewentualne bezpieczeństwo zarówno wolontariuszy jak i zwierząt i osób już pracujących w schroniskach. W uzasadnieniu projektodawcy wskazują, że obecnie dostęp wolontariuszy do schronisk zależy wyłącznie od decyzji podmiotu prowadzącego i w praktyce może prowadzić to do sytuacji arbitralnego odmawiania dostępu. Jednakże należy w tym miejscu podkreślić, że decyzje o dopuszczeniu wolontariuszy do pracy ze zwierzętami wymagają zawsze szczegółowej analizy i oceny ewentualnych ryzyk. W zdecydowanej większości przypadków to odpowiedzialne decyzje prowadzących schroniska mające na celu zapewnienie bezpiecznych warunków zwierzętom, ich opiekunom i wolontariuszom. Niejednokrotnie zmierzają one do ustrzeżenia przed ewentualnymi zagrożeniami i odpowiedzialnością związaną z niekontrolowaną reakcją zwierząt. Na marginesie warto dodać, że projektodawcy w uzasadnieniu ani w deklarowanych skutkach regulacji nie wskazują na skalę zjawiska odmowy pracy wolontariuszy w schroniskach i co bardziej istotne nie wykazują analizy powodów takiej odmowy. Mogłoby się bowiem okazać, że co do zasady byłyby to powody obiektywnie słuszne a przedmiotowa nowelizacja nie byłaby uzasadniona.

Autorzy projektu stawiają także zarzut ograniczenia udziału społeczeństwa obywatelskiego w ochronie zwierząt (proponowana nowelizacja ma stanowić rozwiązanie tego problemu). Zauważamy jednak, że art. 3 ustawy o ochronie zwierząt statuuje już obowiązek współdziałania organów administracji z organizacjami społecznymi, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt. Co więcej projekt programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt jest przekazywany do zaopiniowania przez organizacje społeczne, którym statutowym celem działania jest ochrona zwierząt (art. 11a ust. 7 ustawy o ochronie zwierząt). Ustawowo więc uregulowano zasady partycypacji podmiotów zajmujących się statutowo ochroną zwierząt w działaniach podejmowanych przez administrację publiczną na rzecz zwierząt. Dodatkowo w ramach przepisów ogólnych ustawy o ochronie zwierząt w art. 7 znalazł się przepis stanowiący o czasowym odebraniu zwierzęcia w przypadkach znęcania się. Przepis ten wskazuje, że zwierzę może zostać czasowo odebrane właścicielowi lub opiekunowi a decyzja w tym przedmiocie podejmowana jest z urzędu przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) po uzyskaniu informacji m.in. od upoważnionego przedstawiciela organizacji społecznej, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt. Wykładania przepisu i zastosowany zwrot odnoszący się także do opiekunów zwierząt wskazuje, że znajdzie on zastosowanie również do schronisk dla zwierząt. Jak zauważył WSA w Łodzi w uzasadnieniu wyroku z 25.01.2010 r., II SA/Łd 893/09, LEX nr 554189, „Nie ulega wątpliwości, że zamiarem ustawodawcy,

który posługuje się zamiennie pojęciem właściciela i opiekuna zwierzęcia było uniknięcie trudnych dowodowo sytuacji ustalenia właściciela zwierzęcia. Tak więc, odebranie zwierzęcia możliwe jest także jego opiekunowi, co niewątpliwie upraszcza i przyspiesza postępowanie prowadzone w oparciu o przepisy powołanej ustawy, a wszak szybkość tego postępowania jest warunkiem realizowania jej celu". Ustawa o ochronie zwierząt nie zawiera legalnej definicji opieki ani opiekuna, co pozwala na przypisywanie im znaczenia powszechnie przyjętego w języku potocznym. I tak, według Słownika języka polskiego PWN „opieka” to „dbanie o kogoś, o coś”, „człowiek lub ludzie opiekujący się kimś”, z kolei „opiekun” to „ten, kto się kimś lub czymś opiekuje”. Art. 11b ustawy o ochronie zwierząt literalnie wskazuje, że podmiot prowadzący schronisko dla zwierząt obowiązany jest to zapewnienia utrzymywanych w nim zwierzętom opieki w tym opieki weterynaryjnej, i właściwych warunków bytowania. Staje się więc bezspornie opiekunem, o którym mowa w art. 7 ustawy o ochronie zwierząt.

Projektodawcy słusznie wskazują, że wolontariusze odgrywają kluczową rolę w codziennej opiece, socjalizacji i promocji adopcji. Dlatego schroniska chętnie korzystają z ich pomocy, opracowują regulaminy wolontariatu i prowadzą nabory chętnych, oceniając predyspozycje ewentualnych kandydatów pod kątem realizowanych później obowiązków. Wątpliwości budzi jednak fragment skutków regulacji, gdzie zapisano, że brak ustawowej gwarancji dostępu wolontariuszy ogranicza możliwość kontroli społecznej nad realizacją gminnego obowiązku zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom. Ustawa o ochronie zwierząt w art. 11c reguluje kwestie kontroli schronisk dla zwierząt. Dodatkowo przywołany art. 7 ustawy o ochronie zwierząt poprzez możliwość przedłożenia przez przedstawiciela organizacji społecznej informacji o przypadkach znęcania się nad zwierzętami, na podstawie której z urzędu wydawana jest decyzja o czasowym odebraniu zwierzęcia, statuuje zasadniczo formę kontroli sprawowanej przez organizacje społeczne nad działalnością schronisk dla zwierząt. Organizacje społeczne, których celem statutowym jest działanie na rzecz ochrony zwierząt mają potencjał do oceny warunków i opieki jaką obejmowane są zwierzęta. Nie sposób zaś wymagać od wolontariuszy (bardzo często przypadkowych osób) zdolności oceny czy kontroli spełnienia ustawowych wymogów. Natomiast w kontekście kontroli nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego przepisy ustaw ustrojowych i Konstytucji RP odnoszą się do tego zagadnienia wyczerpująco.

Z poważaniem

Prezes Zarządu
Związku Powiatów Polskich
Andrzej Płonka

