

BEOS-2774/25

Warszawa, 25 lutego 2026 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-11.020.384.10.2025

Data wpływu 25.11.2025

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji przedstawionego przez Prezydenta
Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o zmianie ustawy
o ochronie zwierząt
(przed nadaniem numeru druku)¹**

Na podstawie art. 34 ust. 9b uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r.
– Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.)
sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierza rozwiązać Wnioskodawca

Problemem, do rozwiązania którego zmierza Wnioskodawca, jest niehumanitarna praktyka trzymania zwierząt domowych, zwłaszcza psów, na uwięzi. Wnioskodawca wskazuje w szczególności na takie zjawiska, jak długotrwałe przetrzymywanie zwierzęcia na uwięzi, zbyt krótka długość uwięzi stosowanej wobec zwierzęcia, w przypadku psów wrastanie łańcuchów w szyję, utrzymywanie zwierząt na zbyt ciężkich łańcuchach w stosunku do ich wielkości oraz przymarzanie łańcuchów do ciała zwierząt zimą.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawcę

Rozwiązaniem proponowanym przez Wnioskodawcę jest znowelizowanie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt² (dalej: u.o.z.). Projektowane zmiany przewidują zakaz trzymania zwierząt domowych na uwięzi (art. 1 pkt 1 projektu, projektowany art. 9 ust. 2 u.o.z.). Jednocześnie projekt wskazuje sytuacje, w których zakaz ten nie miałby zastosowania (art. 1 pkt 2 projektu, projektowany art. 9 ust. 3 u.o.z.). Ponadto projekt przewiduje obowiązek zapewnienia psu przetrzymywanemu w kojcu, nieogrzewanym pomieszczeniu lub na otwartej przestrzeni, budy chroniącej przed warunkami atmosferycznymi oraz o wielkości dostosowanej do wielkości psa (art. 1 pkt 2 projektu, projektowany art. 9 ust. 4-5

¹ Projekt ustawy znajduje się w wykazie projektów wniesionych, którym nie został nadany jeszcze numer druku sejmowego. Numer w wykazie: RPW/40043/2026.

² Dz. U. z 2023 r. poz. 1580, ze zm.

u.o.z.). Powyższego zakazu i wymogów nie stosuje się w przypadku psów wykorzystywanych do celów specjalnych oraz do psów pasterskich wykorzystywanych w czasie sezonowego wypasu kulturalnego na terenie wypasowym (art. 1 pkt 2 projektu, projektowany art. 9 ust. 6 u.o.z.).

Ponadto, zgodnie z art. 2 projektu, właściciel lub opiekun zwierzęcia domowego, w szczególności psa, trzymanego na uwięzi zgodnie z przepisami dotychczasowymi ma być obowiązany do zastosowania wobec tego zwierzęcia środków ostrożności uniemożliwiających niekontrolowane wydostanie się takiego zwierzęcia na zewnątrz, poza miejsce stałego bytowania.

Proponowana ustawa ma wejść w życie po upływie 12 miesięcy od dnia ogłoszenia.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawcę

Wnioskodawca nie informuje, czy analizował rozwiązania alternatywne, ograniczając się do deklaracji, że „nie ma możliwości podjęcia alternatywnych w stosunku do projektowanej ustawy środków umożliwiających osiągnięcie zamierzonego celu” (s. 5 uzasadnienia projektu).

Jednocześnie Wnioskodawca zaznacza, że proponowane przez niego rozwiązanie stanowi alternatywę dla zawetowanej przez Prezydenta RP ustawy z dnia 7 listopada 2025 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt. Wśród wad ustawy z 7 listopada 2025 r. Wnioskodawca wskazuje pominięcie innych niż psy zwierząt domowych, jak również jej nieprecyzyjność i nieproporcjonalność (s. 1-2 uzasadnienia projektu).

IV. Rozwiązania przyjmowane w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE

Jak wskazał Wnioskodawca w uzasadnieniu, zakaz trzymania psów na uwięzi lub na łańcuchu wprowadzono w niektórych państwach członkowskich Unii Europejskiej. Zakaz ten obowiązuje na przykład w Austrii, gdzie ogólne kwestie związane z m.in. z zapewnieniem dobrostanu psów uregulowano w ustawie federalnej o ochronie praw zwierząt³. Zgodnie z § 16 tej ustawy wprowadzono obowiązek zapewnienia zwierzętom swobody poruszania się, która nie może być ograniczana w sposób powodujący ból, cierpienie czy krzywdę zwierzęcia lub wywoływać u niego poważnego strachu. Psy nie mogą być trzymane na łańcuchu ani w inny sposób uwiązane, nawet tymczasowo. Dozwolone jest natomiast trzymanie psów na smyczy w trakcie spacerów, szkolenia, wykorzystywania psów podczas np. prac ratowniczych, terapeutycznych czy pasterskich, a także krótkotrwale uwiązanie psa przed miejscami czy budynkami, do których nie można

³ Bundesgesetz über den Schutz der Tiere, Tierschutzgesetz, TSchG, BGBl. I Nr. 118/2004 ze zm., tekst w j. niemieckim: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20003541> [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 24 II 2026 r.].

wchodzić z psem. Warunki hodowli zwierząt, w tym minimalne wymagania dotyczące miejsca ich trzymania, zawarto w rozporządzeniu w sprawie hodowli zwierząt⁴, wykonującym ustawę o ochronie praw zwierząt. W rozporządzeniu i jego załącznikach zawarto szczegółowe kryteria dla poszczególnych gatunków (w tym np. psów, gryzoni, zwierząt dzikich, ptaków, gadów, płazów czy ryb)⁵. Austriackie przepisy zawierają m.in. wytyczne dotyczące pomieszczeń dla zwierząt. Na przykład w przypadku psów wskazano, że zakazane jest trzymanie ich na stałe w kojcach – należy zapewnić psu możliwość poruszania się poza kojcem przynajmniej raz dziennie, zgodnie z potrzebami fizjologicznymi. Kojec musi mieć nieograniczoną powierzchnię użytkową 15 m², bez uwzględnienia miejsca przeznaczonego na budę. Na każdego kolejnego psa i każdą sukę ze szczeniętami do 8 tygodni należy przeznaczyć dodatkowe 5 m². Ogrodzenie musi mieć przynajmniej 1,8 m wysokości, odpowiednio głębokie zakotwiczenie w podłożu i być wykonane w sposób bezpieczny dla psa. Buda musi być zamknięta, tak aby zapewnić ochronę przed czynnikami atmosferycznymi. Przepisy wskazują ponadto, jakie warunki muszą być zapewnione zwierzętom w kojcach.

Na Słowacji kwestie dotyczące dobrostanu zwierząt uregulowano w ustawie o opiece weterynaryjnej⁶. Zgodnie z jej postanowieniami (§ 22) właściciel lub opiekun zwierzęcia jest zobowiązany do zapewnienia ochrony i dobrostanu zwierzęcia, w tym m.in. wystarczającej swobody przemieszczania się zgodne z jego potrzebami fizjologicznymi i etologicznymi. Trzymanie psa na uwięzi jest zakazane, z wyjątkiem: 1) psów niebezpiecznych⁷ (przy czym odstępstwo to nie ma zastosowania w odniesieniu do suki w ostatnim trymestrze ciąży, suki karmiącej, chorego psa lub szczenięcia poniżej szóstego miesiąca życia; takie psy mogą być trzymane na uwięzi wyłącznie z powodu wskazanego w punkcie trzecim); 2) psów służbowych⁸ lub przeznaczonych do celów specjalnych⁹ podczas wykonywania czynności stróżowania lub innej pracy, lub podczas szkolenia psa; 3) krótkotrwałego

⁴ *Verordnung der Bundesministerin für Gesundheit über die Haltung von Wirbeltieren, die nicht unter die 1. Tierhaltungsverordnung fallen, über Wildtiere, die besondere Anforderungen an die Haltung stellen und über Wildtierarten, deren Haltung aus Gründen des Tierschutzes verboten ist* (2. Tierhaltungsverordnung), tekst w j. niemieckim: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20003860>.

⁵ Ponadto, w osobnym rozporządzeniu uregulowano minimalne wymagania dotyczące utrzymania koni i koniowatych, świń, bydła, owiec, kóz, zwierząt kopytnych, lam, królików, drobiu domowego, strusi i ryb hodowlanych: *Verordnung der Bundesministerin für Gesundheit und Frauen über die Mindestanforderungen für die Haltung von Pferden und Pferdeartigen, Schweinen, Rindern, Schafen, Ziegen, Schalenwild, Lamas, Kaninchen, Hausgeflügel, Straußen und Nutzfischen* (1. Tierhaltungsverordnung), tekst w j. niemieckim: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20003820>.

⁶ *Zákon č. 39/2007 Z. z. o veterinárnej starostlivosti*, tekst w j. słowackim: <https://www.zakonypreludi.sk/zz/2007-39>. Odrębne przepisy dotyczą wyprowadzania psów – kwestię tę uregulowano w § 4 ustawy nr 28/2002 w sprawie niektórych warunków trzymania psów (*Zákon č. 282/2002 Z. z., ktorým sa upravujú niektoré podmienky držania psov*), tekst w j. słowackim: <https://www.zakonypreludi.sk/zz/2002-282>.

⁷ Definicję legalną terminu „niebezpieczny pies” zawarto w § 2 ust. 1 lit. b) ustawy nr 28/2002.

⁸ Na przykład ustawa nr 124/1992 o Żandarmerii Wojskowej, ustawa nr 171/1993 o siłach policyjnych, ustawa nr 4/2001 o Korpusie Straży Więziennej i Sądowej, ustawa nr 321/2002 o Siłach Zbrojnych Republiki Słowackiej.

⁹ Definicję psa przeznaczonego do celów specjalnych określono w § 2 ust. 1 lit. a) ustawy nr 28/2002.

trzymania psa na uwięzi pod nadzorem podczas sprzątania miejsca chowu, karmienia lub zabiegów pielęgnacyjnych. Szczegółowe postanowienia dotyczące ochrony zwierząt towarzyszących (m.in. psy i koty), w tym warunki dotyczące obiektów, w których trzymane są te zwierzęta, zawarte są w rozporządzeniu Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi Republiki Słowackiej nr 283/2020¹⁰. Zgodnie z przepisami rozporządzenia zwierzę musi być umieszczone w warunkach, które umożliwiają zapewnienie dobrego stanu zdrowia oraz zaspokojenie jego potrzeb fizjologicznych, etologicznych i społecznych, biorąc pod uwagę jego gatunek, stopień rozwoju i stopień adaptacji. Zwierzę nie może być trzymane w ciągłej ciemności lub bez odpowiedniego czasu odpoczynku od sztucznego oświetlenia. Należy zapewnić zwierzęciu swobodę ruchu, z uwzględnieniem jego gatunku oraz zgodnie z uznanym doświadczeniem i wiedzą naukową; zwierzę musi mieć możliwość stania lub leżenia w naturalnej pozycji oraz swobodnego obracania się.

W Szwecji również zakazano trzymania zwierząt na uwięzi. Zgodnie z § 5 ustawy o ochronie zwierząt¹¹ unieruchomienie zwierzęcia jest możliwe tylko tymczasowo i tylko w przypadku konieczności spowodowanej względami dobrostanu zwierzęcia, bezpieczeństwa zajmującej się nim osoby lub z podobnych, uzasadnionych powodów. W § 6 ustawy określono, że należy zapewnić zwierzętom przestrzeń, by mogły swobodnie się poruszać i odpoczywać w sposób odpowiedni dla nich. Pomieszczenia, w których przebywają zwierzęta, muszą zapewniać im odpowiednią ochronę, a ich wyposażenie nie może powodować ryzyka zranienia czy pogorszenia stanu zwierzęcia ani nadmiernie ograniczać swobody poruszania się. Muszą one być utrzymywane w czystości, należy także zapewnić odpowiednie warunki m.in. w zakresie dostępu światła.

Od lipca 2025 r. ogólnokrajowy zakaz trzymania zwierząt towarzyszących na łańcuchu istnieje także we Włoszech, gdzie wcześniej podobne zakazy obowiązywały już w przepisach niektórych regionów. Zgodnie z ustawą wprowadzającą zmiany do kodeksu karnego, kodeksu postępowania karnego i innych przepisów mających na celu integrację i harmonizację ustawodawstwa dotyczącego przestępstw przeciwko zwierzętom¹² (art. 10), właściciel czy posiadacz (nawet tymczasowy) zwierzęcia domowego ma zakaz trzymania go przywiązanego łańcuchem lub innym podobnym środkiem ograniczającym ruchy, chyba że jest to wymagane z udokumentowanych względów zdrowotnych lub tymczasowych wymogów bezpieczeństwa.

W Estonii nie ma zakazu trzymania psów na uwięzi, natomiast przepisy określają wymogi dotyczące warunków, jakie musi spełnić właściciel psa trzymanego na uwięzi. Zgodnie z przepisami rozporządzenia dotyczącego trzymania

¹⁰ Vyhláška č. 283/2020 Z. z. Ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky o podrobnostiach o ochrane spoločenských zvierat, požiadavkách na odchyt túlavých zvierat a požiadavkách na karanténne stanice a útulky pre zvieratá, tekst w j. słowackim: <https://www.zakonypreludi.sk/zz/2020-283>.

¹¹ Djurskyddslag (2018:1192) ze zm., tekst w j. szwedzkim: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/djurskyddslag-20181192_sfs-2018-1192.

¹² Legge 6 giugno 2025, n. 82 modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni per l'integrazione e l'armonizzazione della disciplina in materia di reati contro gli animali. (25G00089), GU Serie Generale n.137 del 16-06-2025, tekst w j. włoskim: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2025/06/16/25G00089/sq>.

zwierząt domowych¹³ (rozdział 4 „Wymogi dotyczące trzymania psa”) pies na łańcuchu powinien m.in. mieć określoną w rozporządzeniu swobodę poruszania się (10 m wzdłuż i po 2 m na każdą stronę lub 40 m² – w zależności od sposobu umocowania), a jego obroża nie może być metalowa. Należy także zapewnić bezpieczeństwo psa poprzez uniemożliwienie owinięcia się łańcucha wokół drzew lub innych przedmiotów. Pies trzymany na zewnątrz musi mieć budę lub inne pomieszczenie, lub budynek zapewniający ochronę przed niekorzystnymi warunkami pogodowymi. Rozmiar, konstrukcja i wyposażenie budy muszą być odpowiednie dla psa. Ściany, dach i podłoga budy nie mogą przepuszczać wiatru i muszą być wyposażone w izolację termiczną. Podłoga w budzie musi być czysta i sucha, pies musi mieć legowisko do spania. Wejście do budy musi być odpowiednie do wielkościzymanego tam psa i nie może powodować u psa obrażeń, musi być także wyposażone w odpowiednią osłonę chroniącą psa przed niekorzystnymi warunkami pogodowymi. W Estonii trwają obecnie prace nad zmianą przepisów dotyczących ochrony zwierząt domowych, przewidujące wprowadzenie zakazu trzymania psów na uwięzi¹⁴.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1.A.

Aby precyzyjnie zilustrować prawne skutki projektowanej regulacji, warto przedstawić założenia obowiązującego stanu prawnego. Zgodnie z art. 2 ust. 1 u.o.z. ustawa ta reguluje postępowanie ze zwierzętami kręgowymi, w tym zwierzętami kręgowymi wykorzystywanymi w celach naukowych lub edukacyjnych w zakresie nieuregulowanym w ustawie z dnia 15 stycznia 2015 r. o ochronie zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub edukacyjnych¹⁵. Wśród przepisów u.o.z. prawodawca zawarł obowiązek humanitarnego traktowania zwierząt (art. 5), zabronił znęcania się nad zwierzętami (art. 6 ust. 1a), a także wprost sprecyzował w ustawie, że przez znęcanie się nad zwierzętami należy rozumieć zadawanie albo świadome dopuszczanie do zadawania bólu lub cierpień, m.in. przez „używanie upręży, pęt, stelaży, więzów lub innych urządzeń zmuszających zwierzę do przebywania w nienaturalnej pozycji, powodujących zbędny ból, uszkodzenia ciała albo śmierć” (art. 6 ust. 2 pkt 7) lub „wystawianie zwierzęcia domowego lub gospodarskiego na działanie warunków atmosferycznych, które zagrażają jego zdrowiu lub życiu” (art. 6 ust. 2 pkt 17). Kwestię trzymania zwierząt domowych na uwięzi uregulowano w art. 9 ust. 2 u.o.z. Przepis ten stanowi: „Zabrania się trzymania zwierząt domowych na uwięzi w sposób stały dłużej niż 12 godzin w ciągu doby lub powodujący u nich uszkodzenie ciała lub cierpienie oraz niezapewniający możliwości niezbędnego ruchu. Długość uwięzi nie może być krótsza niż 3 m”. Równocześnie ustawodawca nałożył w art. 9 ust. 1 u.o.z. na każdego, kto utrzymuje

¹³ Lemmikloomade pidamise nõuded, RTL 2008, 66, 938, ze zm., <https://www.riigiteataja.ee/akt/13006944>.

¹⁴ Ministry moves forward with ban on keeping dogs tethered up, 27.11.2025, <https://news.err.ee/1609869087/ministry-moves-forward-with-ban-on-keeping-dogs-tethered-up>.

¹⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 465.

zwierzę domowe, obowiązek zapewnienia mu pomieszczenia chroniącego je przed zimnem, upałami i opadami atmosferycznymi, z dostępem do światła dziennego, umożliwiającego swobodną zmianę pozycji ciała, odpowiedniej karmy i stałego dostępu do wody. Regulacja art. 9 u.o.z. dotyczy zwierząt domowych, przez które rozumie się – zgodnie z definicją z art. 4 pkt 17 u.o.z. – „zwierzęta tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza”. Jednocześnie art. 17 ust. 7 w zw. z ust. 2 u.o.z. stanowi, że regulacja art. 9 u.o.z. ma odpowiednie zastosowanie także do zwierząt wykorzystywanych w celach widowiskowo-rozrywkowych i obronnych.

Na podstawie art. 37 ust. 1 u.o.z. naruszenie obowiązków i zakazów określonych w art. 9 u.o.z. stanowi wykroczenie podlegające karze aresztu albo grzywny. W razie ukarania za opisane wykroczenie można orzec przepadek zwierzęcia. Zgodnie z art. 37 ust. 2 u.o.z. karalne jest także usiłowanie, podżeganie i pomocnictwo do naruszenia obowiązków i zakazów określonych m.in. w art. 9 u.o.z. Natomiast w sytuacji, gdy niedopełnienie obowiązku zapewnienia ustawowo wymaganych warunków utrzymywania zwierzęcia będzie wypełniało ustawowe rozumienie znęcania się nad zwierzęciem (zob. art. 6 ust. 2 u.o.z.), zachowanie takie będzie kwalifikowane jako przestępstwo z art. 35 ust. 1a w zw. z ust. 1 u.o.z. zagrożone karą pozbawienia wolności do lat 3. W razie skazania za opisane przestępstwo sąd orzeka przepadek zwierzęcia, jeżeli sprawca jest jego właścicielem.

1.B.

Wnioskodawca wskazuje, że celem projektowanej ustawy jest wprowadzenie zakazu trzymania zwierząt domowych na uwięzi, a w szczególności rozwiązanie problemu psów trzymanyh „na łańcuchu”. Ponadto, jak już zaznaczono, w uzasadnieniu projektu podkreślono, że stanowi on alternatywną propozycję regulacji ustawowej wobec uchwalonej ustawy w przedmiotowym zakresie, która nie znalazła akceptacji Prezydenta (ustawa z dnia 7 listopada 2025 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt¹⁶, druk nr 608). Należy podkreślić, że projektowana regulacja wprowadza zakaz dotyczący „zwierząt domowych” podczas, gdy ustawa z dnia 7 listopada 2025 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt dotyczyła „psów”. Należy zaakcentować, że przedstawiany przez Wnioskodawcę projekt posługuje się sformułowaniem „buda”, podczas gdy ustawa z dnia 7 listopada 2025 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt wprowadzała definicję „kojca”¹⁷. Trzeba też odnotować, że ustawa z dnia 7 listopada 2025 r. wyłączała stosowanie projektowanych

¹⁶

Zob.

https://orka.sejm.gov.pl/proc10.nsf/ustawy/608_u.htm

oraz

<https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=608>.

¹⁷ Por. Ocena skutków regulacji zawartej w poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt (przed nadaniem numeru druku), opinia Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu z 6 VIII 2024 r., BEOS-WP/WOSR-1668/24; projekt znajdował się wówczas w wykazie projektów wniesionych, którym nie został nadany jeszcze numer druku sejmowego; numer w wykazie: SH-020-176/24; przedstawiciel Wnioskodawcy: pos. Katarzyna Maria Piekarska. Zob. <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/agent.xsp?symbol=PROJKONSU&NrKadencji=10&Kol=D>.

Niektóre z podniesionych w opinii wątpliwości wydają się być nadal aktualne. Przykładowo w opinii wskazano, że: „wątpliwości pojawiają się w związku z psami wykorzystywanymi do celów sportowych”.

przepisów do psów utrzymywanych w schronisku dla zwierząt (por. art. 9 ust. 10), podczas kiedy projektowana regulacja przedstawiona przez Wnioskodawcę nie znajduje zastosowania m.in. do psów pasterskich wykorzystywanych w czasie sezonowego wypasu kulturalnego na terenie wypasowym (projektowany art. 9 ust. 6), natomiast nie przewiduje wyłączenia odnoszącego się do schronisk dla zwierząt.

1.C.

Skutkiem prawnym przyjęcia projektowanej regulacji będzie wprowadzenie do porządku prawnego zakazu – co do zasady – trzymania zwierząt domowych na uwięzi przy zastrzeżeniu określonych wyjątków. Należy podkreślić, że projektowana regulacja nie wpływa na definicję legalną zawartą w art. 4 pkt 14 u.o.z. W jej świetle przez „uwięź” rozumie się „wszelkie urządzenia mechaniczne kępujące swobodę ruchów zwierzęcia, w zakresie możliwości przemieszczania się ponad ustalony zakres, jak też niektóre urządzenia do kierowania ruchami zwierzęcia w sposób zamierzony przez człowieka”.

1.D.

Projektowana regulacja przewiduje wprowadzenie ust. 3 do art. 9 u.o.z., z którego wynika, że zakazu trzymania na uwięzi nie stosuje się do prowadzenia zwierzęcia domowego na smyczy lub jego uwiązania na czas: 1) transportu tego zwierzęcia; 2) jego udziału w wystawie, pokazie, konkursie, występie, treningu lub tresurze; 3) przeprowadzanego na tym zwierzęciu zabiegu lekarsko-weterynaryjnego, profilaktycznego lub pielęgnacyjnego; 4) krótkotrwały, poza miejscem stałego bytowania zwierzęcia, w określonych warunkach wskazanych przez właściciela, w sposób niepowodujący naruszenia jego dobrostanu; 5) niezbędny, poza miejscem jego stałego bytowania, w celu zapobieżenia: a) niebezpieczeństwu stwarzanemu przez to zwierzę dla życia lub zdrowia człowieka lub innego zwierzęcia, b) wyrządzeniu szkody przez to zwierzę – w sytuacji gdy zastosowanie innego środka nie jest w danych okolicznościach możliwe lub uwięź jest środkiem najlepiej znoszonym przez to zwierzę. Wskazany katalog wyjątków należy uznać za zamknięty, uwzględniając, że zawiera on zwrot niedookreślone wymagające wykładni.

1.E.

W świetle projektowanego art. 2 ustawy właściciel lub opiekun zwierzęcia domowego, w szczególności psa utrzymanego na uwięzi zgodnie z przepisami dotychczasowymi, będzie obowiązany do zastosowania wobec tego zwierzęcia środków ostrożności uniemożliwiających niekontrolowane wydostanie się takiego zwierzęcia na zewnątrz, poza miejsce stałego bytowania.

1.F.

Skutkiem prawnym projektowanej regulacji będzie również obowiązek zapewnienia psu budy, ciążyący na każdym, kto utrzymuje psa w kojcu, nieogrzewanym pomieszczeniu lub na otwartej przestrzeni (projektowany art. 9 ust. 4 u.o.z.). Buda ma być wykonana z drewna lub materiałów drewnopochodnych

stanowiących barierę termiczną, z izolacją cieplną, chroniącą przed warunkami atmosferycznymi oraz o wielkości dostosowanej do wielkości psa. Bude ustawia się w sposób zapewniający izolację od podłoża. Projekt reguluje także sytuacje, gdy utrzymuje się więcej niż jednego psa – wówczas bude należy zapewnić każdemu psu. Zgodnie z projektowanym art. 9 ust. 6 powyższych przepisów nie będzie się stosować do psów wykorzystywanych do celów specjalnych¹⁸ oraz do psów pasterskich wykorzystywanych w czasie sezonowego wypasu kulturowego na terenie wypasowym. Warto odnotować, że Wnioskodawca nie proponuje uchylecia art. 9 ust. 1 u.o.z., z którego wynika, że każdy, kto utrzymuje zwierzę domowe, ma obowiązek zapewnić mu pomieszczenie chroniące je przed zimnem, upałami i opadami atmosferycznymi, z dostępem do światła dziennego, umożliwiające swobodną zmianę pozycji ciała, odpowiednią karmę i stały dostęp do wody.

1.G.

Przepis art. 3 projektowanej regulacji ma częściowo charakter regulacji intertemporalnej. Wynika z niego, że właściciel lub opiekun psa będzie obowiązany dostosować istniejącą przed dniem wejścia w życie regulacji bude, w której przebywa pies, do wymogów przewidzianych w projektowanej regulacji. Projektowana regulacja przewiduje okres 12-miesięcznego *vacatio legis*.

2.

Opiniowany projekt nie dotyczy zagadnień unormowanych w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC).

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A. Podmioty, na które wpływa projekt

Projekt będzie wpływał na następujące podmioty:

1. właściciele zwierząt domowych trzymanyh na uwięzi, czyli w praktyce głównie psów.
 - liczebność: brak jest danych o liczbie właścicieli trzymających psy poza domem. Jednak biorąc pod uwagę, że według szacunków w Polsce żyje ponad 8 mln psów¹⁹, ponad połowa Polaków ma psa²⁰, a także fakt, że

¹⁸ Zgodnie z art. 4 pkt 20 u.o.z. przez „zwierzęta wykorzystywane do celów specjalnych” rozumie się „zwierzęta, których profesjonalna tresura oraz używanie odbywa się na podstawie odrębnych przepisów, regulujących szczegółowe zasady działania jednostek Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, Agencji Wywiadu, Policji, Straży Granicznej i innych formacji podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, Krajowej Administracji Skarbowej, ratownictwa oraz regulujących zasady szkolenia i wykorzystania psów – przewodników osób ociemniałych”.

¹⁹ FEDIAF, *European Pet Food Annual report 2024*, https://europeanpetfood.org/wp-content/uploads/2024/06/FEDIAF-Annual-Review-2024_Online.pdf, s. 34.

²⁰ „Zwierzęta domowe Polaków” – sondaż zrealizowano od 5 do 9 listopada 2024 roku na próbie 1 000 dorosłych mieszkańców Polski, https://www.biostat.com.pl/img/UserFiles/sondaz_ZwierzetaDomowe-Polakow/Biostat_Sondaz_Zwierzeta-Domowe-Polakow.pdf.

jest 1 225,7 tys. indywidualnych gospodarstw rolnych²¹, w których była praktyka trzymania psów stróżujących, regulacja może dotyczyć w skali kraju nawet miliona osób.

- oddziaływanie: na grupę tak liczną i zapewne niejednorodną pod kątem praktyki w zakresie opieki nad psem wpływ projektowanej regulacji będzie zróżnicowany. Właściciele będą podejmować decyzje co do zmiany sposobu ograniczania ruchu zwierzęcia oraz ponosić ewentualne koszty związane z wyborem danej opcji.
2. administracja rządowa oraz służby i instytucje publiczne współodpowiedzialne za wykonywanie ustawy o ochronie zwierząt, w szczególności:
- minister właściwy do spraw rozwoju wsi jako podmiot odpowiedzialny za działania na rzecz dobrostanu zwierząt, któremu podlegają:
 - Inspekcja Weterynaryjna (Główny Inspektorat Weterynarii, 16 Wojewódzkich Inspektoratów Weterynarii, 305 Powiatowych Inspektoratów Weterynarii²²), czyli instytucja sprawująca nadzór nad przestrzeganiem przepisów ustawy o ochronie zwierząt (art. 34a u.o.z);
 - Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa jako agencja wykonawcza prowadzącą programy wsparcia dla rolników i mieszkańców wsi, potencjalnie zaangażowana w program wspierający wdrożenie projektu²³;
 - minister właściwy do spraw administracji jako podmiot nadzorujący policję, w ramach której szczególnie powiatowe i miejskie komendy (334 jednostki²⁴) są zaangażowane w postępowania o wykroczenia, a także postępowania karne na podstawie u.o.z;
 - minister właściwy do spraw sprawiedliwości i prokurator generalny nadzorujący:
 - prokuraturę, w szczególności 342 prokuratury rejonowe²⁵;
 - sądy, w szczególności sądy rejonowe (319²⁶);
3. jednostki samorządu terytorialnego – 2 479 gmin²⁷ – jako podmioty, które:

²¹ Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2023, GUS, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rolnictwo-lesnictwo/rolnictwo/charakterystyka-gospodarstw-rolnych-w-2023-r-5.6.html>.

²² W Polsce pracuje 4 667 lekarzy weterynarii wyznaczonych do czynności innych niż pomocnicze. Zmniejsza się liczba lekarzy weterynarii prowadzących praktykę na terenach wiejskich – Za: OSR projektu rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie warunków i wysokości wynagrodzenia za wykonywanie czynności przez lekarzy weterynarii i inne osoby wyznaczone przez powiatowego lekarza weterynarii,

<https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12406753/katalog/13184087#13184087>.

²³ Dopłaty dla właścicieli psów. Minister ujawnia szczegóły, 12 lutego 2026, <https://www.portalsamorzadowy.pl/zmiany-w-prawie/doplaty-dla-wlascicieli-psow-minister-ujawnia-szczegoly.648734.html>.

²⁴ https://policja.pl/po1/jednos/190931_Jednostki-Policji.html.

²⁵ <https://reda.info.pl/ilu-jest-prokuratorow-w-polsce-statystyki-i-ich-znaczenie>.

²⁶ Mały Rocznik Statystyczny Polski 2025, Główny Urząd Statystyczny, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/maly-rocznik-statystyczny-polski-2025.1.27.html>.

²⁷ Baza JST, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. <https://www.gov.pl/web/mswia/baza-jst>.

- mają zadania własne w zakresie zapobiegania bezdomności zwierząt (gminy),
 - powinny inicjować interwencję w przypadku naruszenia ustawy – organ wykonawczy gminy na podstawie art. 7 ust. 1 u.o.z. jest władny podjąć decyzję o czasowym odebraniu zwierzęcia, jeśli padło ono ofiarą znęcania się;
 - posiadają jednostki straży miejskiej (gminnej) – w Polsce funkcjonują obecnie 444 straże: 381 straży miejskich i 63 straże gminne, które mogą uczestniczyć w działaniach na rzecz ochrony zwierząt²⁸;
4. organizacje pozarządowe działające na rzecz ochrony zwierząt jako podmioty systemowe zaangażowane we wdrażanie ustawy o ochronie zwierząt i realizujące działania na rzecz dobrostanu zwierząt
- w tym w szczególności:
 - współpracujące z organami administracji publicznej na rzecz ochrony zwierząt (art. 1 ust. 3 oraz art. 3 u.z.o.), mogące także współpracować z Inspekcją Weterynaryjną w zakresie nadzoru nad przestrzeganiem ustawy (art. 34a ust. 3 u.z.o.);
 - uczestniczące w inicjowanej przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) procedurze czasowego odbioru zwierząt, nad którymi się znęcano (art. 7 u.o.z.);
 - uczestniczące w obrocie zwierzętami (art. 10b ust. 2 u.z.o.);
 - prowadzące w porozumieniu z gminą schroniska dla bezdomnych zwierząt (art. 11 ust. 4 u.z.o.);
 - opiniujące gminne programy działań na rzecz ograniczania bezdomności (art. 11a ust. 7 u.z.o.).
 - liczebność: szacuje się, że spośród ok. 75 tys. aktywnie działających stowarzyszeń i fundacji ok. 10% (czyli ok. 7,5 tys.) działa na rzecz zwierząt i środowiska²⁹. Grupa ta jest silnie zróżnicowana pod kątem skali i profilu działania. Warto również zauważyć, że część z tych organizacji uczestniczy w pracach legislacyjnych i przygotowuje obywatelskie projekty³⁰.
 - odziaływanie: projekt odpowiada na postulaty organizacji pozarządowych – ma m.in. ułatwić im skuteczne prowadzenie działań (interwencji) w przypadkach naruszania dobrostanu psów trzymanyh poza domem.
5. podmioty gospodarcze działające na rynku produktów i usług związanych ze zwierzętami, w tym szczególnie producenci bud i kojców, ogrodzeń.

²⁸ M. Cyrankiewicz-Gortyński, *Straże Gminne i Miejskie jako element w systemie bezpieczeństwa państwa*, 7 listopada 2024, <https://metropolie.pl/artykul/straze-gminne-i-miejskie-jako-element-w-systemie-bezpieczenstwa-panstwa>.

²⁹ B. Charycka, J. Bednarek, A. Belina, M. Gumkowska, *Kondycja organizacji pozarządowych 2024* Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa maj 2025, <https://api.ngo.pl/media/get/258002>.

³⁰ Fundacja Międzynarodowy Ruch na Rzecz Zwierząt – Viva, Towarzystwo Opieki nad Zwierzętami, Ogólnopolskie Towarzystwo Opieki nad Zwierzętami OTOZ Animals, Fundacja MEDOR Przyjaciele Bezdomnych Zwierząt, Fundacja Psia Krew.

B. Wpływ na społeczeństwo

W świetle uzasadnienia projektowane regulacje będą miały pozytywne skutki społeczne. Zaproponowane rozwiązania realizują ustawową zasadę humanitarnego traktowania zwierząt, a tym samym podnoszą zaufanie obywateli do państwa i jego działań. Wzmacnianie tego zaufania pozostaje bowiem w ścisłym związku z tworzeniem prawa, które w sposób odpowiedzialny kształtuje stosunki społeczne. W tym kontekście rosnąca w ostatnich latach społeczna świadomość znaczenia dobrostanu zwierząt stanowi istotną przesłankę dla wprowadzania proponowanych regulacji. Jak pokazują badania opinii, między rokiem 2013 a 2020 udział osób popierających zakaz trzymania psów na ulicy wzrósł o 7 punktów procentowych (z 67% do 74%). Jednoznaczny sprzeciw wobec tego zakazu wyrażało 20% badanych i postawa ta była nieco częstsza wśród mieszkańców wsi (26%)³¹. Ponadto, jak pokazało badanie Eurobarometru, Polacy częściej niż ogół Europejczyków (80% respondentów vs. 77%) opowiadają się za lepszą ochroną dobrostanu zwierząt domowych w swoim kraju³².

Postawy wobec zwierząt w Polsce często kształtują osobiste doświadczenia. Badania pokazują, że 52,1% respondentów ma w domu co najmniej jednego psa. Jednocześnie trzy czwarte osób mających zwierzęta widzi pozytywy dla zdrowia i własnego samopoczucia płynące z ich posiadania, a aż 83,9% pytanych dostrzega pozytywne oddziaływanie obecności zwierząt na atmosferę w domu³³. Polacy często traktują zwierzęta towarzyszące jak domowników i zwracają uwagę na ich dobrostan, co ma także wymiar materialny. Wydatki na zwierzęta domowe w Polsce średnio sięgają 4% budżetu gospodarstw domowych i niekiedy zbliżają się do poziomu wydatków na zdrowie³⁴. Należy podkreślić, że we współczesnym społeczeństwie pewien standard opieki nad zwierzętami domowymi wyznacza wiele czynników, a regulacje prawne mają w tej materii ograniczoną rolę. Natomiast istotne znaczenie – szczególnie w dobie bogacenia się społeczeństwa – ma oferta na rynku produktów i usług dla zwierząt³⁵. Pośrednio kształtuje ona także społeczne wyobrażenia o potrzebach zwierząt i właściwej opiece nad nimi (np. obejmujące zabawę, konieczność kontaktu, ale też zapewnienie odpowiedniego legowiska czy lokum). W kontekście materii projektu warto odnotować istnienie w Polsce rynku produktów dla psów trzymanyh poza domem – gotowych bud, kojców, czy ogrodzeń do wybiegów, a nawet specjalnych linek zapewniających ruch. Produkty te

³¹ *Opinie o zmianach w ochronie zwierząt*, Komunikat CBOS, październik 2020, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2020/K_131_20.PDF.

³² *Attitudes of Europeans towards animal welfare*, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2996>; *Badania Eurobarometr pokazują, jak ważny dla Europejczyków jest dobrostan zwierząt*, <https://europe-direct.poznan.pl/wiadomosc/badania-eurobarometr-pokazuja-jak-wazny-dla-europejczykow-jest-dobrostan-zwierzat.html>.

³³ *Zwierzęta domowe Polaków*, https://www.biostat.com.pl/img/UserFiles/sondaz_ZwierzetaDomowe-Polakow/Biostat_Sondaz_Zwierzeta-Domowe-Polakow.pdf.

³⁴ *Ile Polacy wydają na zwierzęta domowe? Prawie tyle co na zdrowie*, <https://biznes.wprost.pl/finanse-i-inwestycje/12136444/wydatki-polakow-na-zwierzeta-domowe-zaskakujace-dane.html>; *Polacy nie żałują swoim czworonogom. Wydatki na zakupy dla zwierząt rosną w szybkim tempie*, 8 sierpnia 2025, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Polacy-nie-zaluja-swoim-czworonogom-Wydatki-na-zakupy-dla-zwierzat-rosna-w-szybkim-tempie-9032344.html>.

³⁵ A. Kalinowska, *Branża zoologiczna w Polsce – aktualna analiza rynku*, 20 października 2025, <https://brandly360.com/pl/blog/branza-zoologiczna-w-polsce-aktualna-analiza-rynku/>.

są już w jakimś zakresie stosowane, choć ze względu na ceny mogą to być niedostępne dla znacznej części właścicieli.

Miarą pozytywnych i zaangażowanych postaw Polaków wobec zwierząt jest też ofiarność w ramach zbiórek publicznych, przekazywanie datków czy 1,5% podatku – na pomoc dla zwierząt – ofiar znęcania się. Choć nie dysponujemy precyzyjnymi danymi, to działające od lat organizacje ochrony zwierząt podkreślają coraz większe wsparcie: „Dziś Polki i Polacy są mentalnie w innym miejscu niż jeszcze 10 czy 20 lat temu i wiemy, że możemy liczyć na ogromne poparcie osób, dla których ważny jest los zwierząt”³⁶. Paradoksalnie hojność Polaków i ich reakcje na informacje o cierpieniu zwierząt sprzyjają też tworzeniu pola dla oszustów działających pod hasłem poprawy losu zwierząt³⁷. Demaskowanie takich praktyk generuje kolejne społeczne emocje, które potęgują dodatkowo informacje o niewydolności systemu przeciwdziałania bezdomności psów. Pochłania on znaczne środki publiczne, a jednocześnie często nie zapewnia właściwej ochrony zwierzętom³⁸. To sprawia, że dla zainteresowanych dobrostanem zwierząt osób (i środowisk społecznych) waga podejmowania tej problematyki rośnie, występują także społeczne emocje. Warto odnotować, że w debacie publicznej samo uchwalenie zakazu („zerwanie łańcuchów”) może być odczytane jako symboliczny przełom, abstrahując nawet od jego realnych skutków.

Warto jednak zauważyć, że w dłuższej perspektywie zaufanie do państwa może budować jedynie wdrożenie konsekwentnej, spójnej i całościowej polityki. Obecnie działania w tej materii opierają się – zdaniem ekspertów – bardziej na deklaracjach niż na realnych mechanizmach prawnych i instytucjonalnych, a realizowany model jest raczej reaktywny, niż prewencyjny³⁹.

Przedłożona regulacja opiera się na diagnozie organizacji pozarządowych związanej z ich doświadczeniami i rolą w zakresie ograniczania zaniedbywania zwierząt, w tym trzymania ich w sposób stały na zbyt krótkich łańcuchach⁴⁰, co według opinii części aktywistów jest szczególnie widoczne na terenach wiejskich w niektórych regionach kraju⁴¹. Ta diagnoza jest jednak jednostronna, nie pokazuje zróżnicowania sytuacji i ewentualnych pozytywnych zmian. Co warto podkreślić, w systemie ochrony zwierząt w Polsce rola wyspecjalizowanych organizacji

³⁶ Ze strony Fundacji Viva – <https://viva.org.pl/podatek-dla-zwierzat-2023/>.

³⁷ P. Rzewuski, *Nabici w psiecko. Empatia bez kontroli*, 19 lutego 2026, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/10646324,nabici-w-psiecko-empatia-bez-kontroli.html>.

³⁸ *Bezdomność zwierząt – wydatki rosną, a problem wciąż nierozwiązany (zapis panelu ekspertów)*, Najwyższa Izba Kontroli, 10 grudnia 2024, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/bezdomnosc-zwierzat.html>.

³⁹ M. Długosz, *Michał Długosz: Ustawowe minimum, moralne maksimum w ochronie zwierząt*, 4 lutego 2026, <https://www.rp.pl/rzecz-o-prawie/art43740551-michal-dlugosz-ustawowe-minimum-moralne-maksimum-w-ochronie-zwierzat>.

⁴⁰ Ogólnopolskie Towarzystwo Ochrony Zwierząt OTOZ „Animals” podało, że „przeprowadza rocznie około 9 tys. interwencji dotyczących niehumanitarnego traktowania zwierząt, przeciwdziałania okrucieństwu wobec zwierząt i 90% z tych interwencji to są interwencje dotyczące psiaków łańcuchowych”

<https://orka.sejm.gov.pl/zapisy10.nsf/0/BEF5D0C8F9F02EC5C1258CC3004D3882/%24File/0178510.pdf>.

⁴¹ A. Burton, *Pies polski łańcuchowy. Kto go uwolni? Reportaż z Podhala*, 6 lutego 2022, <https://oko.press/pies-polski-lancuchowy-kto-go-uwolni-reportaz-z-podhala>.

społecznych jest eksponowana i obejmuje działalność różnego typu, w tym związaną także z egzekwowaniem prawa. W trakcie podejmowanych działań ich przedstawiciele mogą być postrzegani jako służby państwowe. Sprzyja temu także stosowana nomenklatura (określenia: Inspekcja, inspektor), a czasem także paramilitarne stroje aktywistów kojarzące się z umundurowaniem służb.

W obecnym stanie prawnym organizacje pozarządowe mają współpracować z instytucjami publicznymi i je wspierać. Zgłaszają one jednak trudności w egzekwowaniu prawa wynikające m.in. z braku przygotowania i zaniechań odpowiednich służb, w tym Inspekcji Weterynaryjnej i policji⁴². Przedstawicielom tych podmiotów zarzuca się fasadowe działanie, możliwe tym bardziej, że odpowiedzialność instytucjonalna za dobrostan zwierząt jest rozproszona⁴³. Jak zauważa przedstawicielka stowarzyszenia prawniczego wyspecjalizowanego w obronie praw zwierząt – obowiązujące przepisy mają znaczny potencjał, który nie jest końca wykorzystywany przez przedstawicieli instytucji publicznych. Nieustannie potrzebne są również działania edukacyjne – zarówno na poziomie lokalnym, jak i ogólnokrajowym⁴⁴. Warto także zwrócić uwagę, że w swojej pracy organizacje pozarządowe coraz częściej sięgają po instrumenty prawne. Można spotkać opinię, że to one doprowadziły do pewnego zaostrzenia stanowisk sądów w sprawach o znęcanie się nad zwierzętami⁴⁵.

Statystyki pokazują, że w ciągu ostatnich 10 lat wzrosła liczba wszczętych postępowań karnych dotyczących znęcania się nad zwierzętami. Jednocześnie wszczęte postępowania stosunkowo często są umarzane (zob. Tabela 1). Brak jest natomiast danych o skali odnotowywanych wykroczeń.

Tabela 1. Sprawy karne dotyczące znęcania się nad zwierzętami wszczęte w latach 2015-2025

	Art. 35 ust. 1*			Art. 35 ust. 1a**		
	Postępowania wszczęte	Umorzenia – niewykrzycie sprawcy	Umorzenia – pozostałe	Postępowania wszczęte	Umorzenia – niewykrzycie sprawcy	Umorzenia – pozostałe
2015	832	158	318	937	72	352
2016	1045	223	467	1328	173	516
2017	1170	260	618	1702	235	697
2018	1272	319	631	1950	290	878
2019	1263	272	728	2074	325	916
2020	1149	295	624	1924	261	813
2021	1122	268	592	2025	260	847

⁴² „Przed oczami mam dosłownie setki analogicznych sytuacji, w których funkcjonariusze państwowi nie byli w stanie określić, czy zwierzęciu należy udzielić pomocy, czy też nie, przyznając się do braku kompetencji do oceny stanu faktycznego, bądź podejmowali zgoła odmienne decyzje” – Wypowiedź Wiceprezesa Fundacji Psia Krew podczas obrad sejmowej Komisji Nadzwyczajnej, <https://orka.sejm.gov.pl/zapisy10.nsf/0/71CD71ACE4898474C1258C36003E4341/%24File/0132410.pdf>.

⁴³ I. Konarska, *Sprawy dotyczące cierpienia zwierząt są marginalizowane*, 28 lutego 2025, https://www.infowet.pl/finanse_i_prawo/207/sprawy_dotyczące_cierpienia_zwierząt_są_marginalizowane.2315.html.

⁴⁴ K. Mojsa, *Czy polskie prawo skutecznie chroni zwierzęta?*, 10 grudnia 2025, <https://wiesz.pl/2025/12/10/czy-polskie-prawo-skutecznie-chroni-zwierzeta/>.

⁴⁵ M. Michalski, *Status prawny zwierząt a zmiany postaw społecznych w czasach rewolucji cyfrowej*, <https://legalis.pl/status-prawny-zwierząt-a-zmiany-postaw-społecznych-w-czasach-rewolucji-cyfrowej/>.

2022	1111	229	582	2343	266	1047
2023	1149	260	638	2855	292	1290
2024	1127	232	613	3090	348	1450
2025	1010	229	663	2890	294	1558

* Art. 35. 1. Kto zabija, uśmierca zwierzę albo dokonuje uboju zwierzęcia z naruszeniem przepisów art. 6 ust. 1, art. 33 lub art. 34 ust. 1–4 podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.

** Art. 35. 1a. Kto znęca się nad zwierzęciem podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.

Źródło: Prokuratura Krajowa Biuro Prezydialne – materiał przekazany BEOS pismem z dnia 26 stycznia 2026 r.

Ocena skutków społecznych wprowadzenia zakazu w zakresie jego realnego wpływu na poprawę sytuacji i zapewnienie humanitarnych warunków bytowania zwierząt jest trudna. Skutki będą zależeć od ewentualnych działań pozaprawnych oraz egzekucji prawa, do których to projekt się nie odnosi. Jednocześnie w obecnym stanie rzeczy, budowa społecznego zaufania do państwa czy klasy politycznej na podstawie działań w zakresie polityki ochrony zwierząt ma liczne ograniczenia. Deklaratywne działanie, wiara w moc sprawczą uchwalanych przepisów, bez pełnej diagnozy oraz analizy społecznych i instytucjonalnych warunków ich wdrażania, ewentualne spory interpretacyjne czy konflikty dotyczące pojedynczych interwencji mogą wręcz pogłębiać destrukcję tego, i tak niskiego, zaufania.

C. Konsultacje społeczne

Konsultacje społeczne projektu cieszyły się znacznym zainteresowaniem społecznym – w ich trakcie zgłoszono 1 544 ankiety. Wśród zabierających głos dominowały kobiety (87% uczestników), a najczęściej reprezentowaną grupą wiekową były osoby w wieku 30-39 lat (46% uczestników). Deklarację, że projekt jest bardzo potrzebny wyraziło 94,6% respondentów. Nieco mniejszy był udział zdecydowanie popierających wszystkie rozwiązania projektu (88,1%). Część konsultujących postulowała dodanie do projektowanej regulacji rozmiarów kociów i wskazywała na rozwiązania projektu poselskiego dotyczącego tej samej materii⁴⁶. Sygnalizowano też możliwe problemy interpretacyjne i wskazywano konieczność doprecyzowania przepisów, np. tych dotyczących bud⁴⁷.

Osoby uczestniczące w konsultacjach bardzo często korzystały z formuły powielanych wypowiedzi (926 komentarzy do całego projektu), by zwrócić się do polityków: „Apeluję o zakończenie targowania życiem i dobrostanem zwierząt przez wszystkich polityków i Prezydenta! Oczekuję natychmiastowego wprowadzenia ustaw o sterylizacji, chipowaniu i systemie krajowym rejestracji KropiKI! Oczekuję natychmiastowej zmiany rozporządzenia o schroniskach, które daje furtkę

⁴⁶ ID ankiety: 116794, 116794, 120202, 120497, 118680, 121652, 118704. ID ankiety: 118703: „Problem wskazany przez Wnioskodawcę powinien być rozwiązany projektem ustawy, który zdefiniuje pojęcie kociaka oraz inne kryteria w sposób, który nie będzie dawał możliwości dowolnej interpretacji przepisów. Ten Projekt jest niepełny i niewystarczający do rzeczywistego rozwiązania wskazanego problemu, a nawet może być szkodliwy dla dobrostanu zwierząt domowych”.

⁴⁷ ID ankiety: 122054: „Niedookreśloność tych wymogów może prowadzić do rozbieżności interpretacyjnych przy ocenie, czy dana buda została skutecznie „dostosowana (...) W konsekwencji przepis realizuje cel podniesienia standardów bytowych psów, jednak jego skuteczność i jednoznaczność zależą od doprecyzowania wymogów technicznych oraz jasnego określenia momentu powstania i zakresu obowiązków dostosowawczego.”

oprawcom zwierząt i biznesmanom! Oczekuję natychmiastowej reakcji na problem pseudohodowli w Polsce, schronisk i psów trzymanyh na uwięzi przez lata! Pokażcie, że zależy Wam na dobru zwierząt realnie, a nie jedynie korzyściach politycznych. Setki ustaw, setki rozmów i zero efektów!" Wielu uczestników konsultacji koncentrowało się nie tyle na przedłożonej regulacji, co na potrzebie systemowych zmian i krytycznie odnosiło się do uwikłania problematyki w bieżące polityczne spory i kalkulacje⁴⁸. Zwracano uwagę, że: „(g)dy państwo nie reaguje systemowo, inicjatywę przejmują emocje – od skrajnej pobłażliwości po skrajny rygoryzm. Kompleksowa polityka, oparta na danych i analizie skutków, obniża temperaturę sporu i przenosi dyskusję na poziom rozwiązań. Ochrona zwierząt jest testem zdolności państwa do myślenia długofalowego”⁴⁹.

W konsultacjach podejmowano również temat zaproponowanego *vacatio legis* z reguły uznając je za zbyt długie, *de facto* wstrzymujące interwencje i działanie⁵⁰. Niektórzy komentujący uznawali je natomiast za potrzebne ze względu na działania wspierające dla adresatów regulacji⁵¹. Konsultujący wskazywali ponadto, że dla osiągnięcia zamierzonych skutków regulacji najważniejsze jest podjęcie działań pozaprawnych: „(s)am zakaz jednak nie rozwiąże problemu, jeśli nie pójdzie za nim rozsądna polityka edukacyjna i realne wsparcie dla właścicieli. Prawo bez zaplecza praktycznego bywa martwe, a w najgorszym wypadku rodzi skutki uboczne. W wielu miejscach trzymanie psa na łańcuchu wynika nie ze złej woli, lecz z braku wiedzy i środków. (...) Państwo i samorząd muszą jednocześnie pokazać alternatywę: jak zabezpieczyć posesję, jak szkolić psa, jak stworzyć mu warunki zgodne z prawem i zdrowym rozsądkiem. Kluczowa jest edukacja”⁵².

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Wejście w życie projektowanej regulacji (zmieniany art. 9 u.o.z.) będzie wiązało się z koniecznością budowy nowych kojców dla psów utrzymywanych dotychczas na uwięzi, poprawy ogrodzenia posesji, jeśli obecnie umożliwia ona niekontrolowane wydostanie się psa na zewnątrz, poza miejsce stałego bytowania, oraz zapewnienia bud spełniających projektowane wymagania – nowych lub dostosowania tych, które ich nie spełniają.

Projekt zakłada wprowadzenie zakazu trzymania zwierząt domowych na uwięzi, co zobowiązuje właścicieli, głównie psów, do budowy kojca, w przypadku

⁴⁸ ID ankiety: 118906: „Dość gadania, analiz i pozorów. Życie zwierząt to nie karta przetargowa ani temat do politycznych gier.”. ID ankiety: 118825: „Gdybyśmy mieli empatyczne społeczeństwo i polityków, to takie zmiany można by wprowadzić na gruncie samorządów, ale dlatego, że nie wierzę w to, lepszym rozwiązaniem jest nowelizacja całej ustawy, która obejmie działaniem w jednym czasie całego kraju”.

⁴⁹ ID ankiety: 122292.

⁵⁰ ID ankiety: 118435, 118204. ID ankiety: 123807: „Ustawa powinna wejść w życie wcześniej, niż dopiero po upływie 12 miesięcy. Im szybciej ustawa wejdzie w życie, tym lepiej dla dobrostanu zwierząt towarzyszących”.

⁵¹ ID ankiety: 120491: „Mając na uwadze różną sytuację finansową ludzi oraz to, że sytuacja finansowa każdego z nas może ulec zmianie nawet z <<dnia na dzień>>, powinniśmy rozważyć jakieś opcje pomocy finansowej dla najuboższych osób – np. określić próg dochodowy do kwalifikowania się do pomocy”.

⁵² ID ankiety: 122292.

potrzeby ograniczenia swobody poruszania się zwierząt. Ponadto w przypadku utrzymywania psa „w kojcu, nieogrzewanym pomieszczeniu lub na otwartej przestrzeni” należy zapewnić psu budę „wykonaną z drewna lub materiałów drewnopochodnych stanowiących barierę termiczną, z izolacją cieplną, chroniącą przed warunkami atmosferycznymi oraz o wielkości dostosowanej do wielkości psa” izolowaną od podłoża. Część właścicieli zdecyduje się na samodzielne przygotowanie kojców i bud, część zleci to zadanie firmom budowlanym i stolarskim, część skorzysta z możliwości zakupu gotowych produktów. Bez względu na sposób wykonania wymogów przewidzianych w projektowanej regulacji, zwiększy się popyt w branży materiałów i usług budowlanych oraz stolarskiej. Wprowadzenie obowiązku zapewnienia budy wykonanej z drewna lub materiałów drewnopochodnych, z izolacją cieplną i izolacją od podłoża, wygeneruje bezpośredni popyt na tego rodzaju produkty. Wprowadzenie przepisów przejściowych nakazujących właścicielom zabezpieczenie miejsc bytowania zwierząt przed niekontrolowanym wydostaniem się na zewnątrz po odpięciu z uwięzi może w wielu przypadkach prowadzić do konieczności inwestycji w ogrodzenia, co będzie kolejnym czynnikiem stymulującym rynek materiałów budowlanych. Koszty dostosowania sposobu utrzymywania psów na zewnątrz, jakie ich właściciele będą zmuszeni ponieść spowodują konieczność wydatków środków z budżetów gospodarstw domowych. Środki te trafią do sektora prywatnego (sklepów zoologicznych, zakładów stolarskich, producentów materiałów budowlanych, przedsiębiorstw budowlanych), co wpłynie pozytywnie na przychody tych podmiotów i powinno poprawić ich rentowność. Mimo deklarowanego w DSR braku wpływu na sytuację MŚP, projektowana ustawa może przyczynić się do rozwoju konkretnych nisz rynkowych zajmujących się akcesoriami dla zwierząt i infrastrukturą ogrodzeniową.

Wejście w życie projektu może mieć ograniczony czasowo wpływ na rynek pracy. W związku z koniecznością przygotowania przez właścicieli psów kojców, przedsiębiorcy zajmujący się ich produkcją, budową ogrodzeń czy też sprzedażą gotowych kojców i bud mogą zwiększyć zapotrzebowanie na pracowników ze względu na zwiększenie liczby zamówień.

Ponadto można spodziewać się zwiększenia obciążenia organów kontrolnych. Kontrola realizacji nowych przepisów będzie się wiązać ze zwiększeniem obowiązków Policji, Inspekcji Weterynaryjnej oraz straży gminnych i miejskich. Może to skutkować potrzebą przesunięć kadrowych w tych jednostkach lub w dłuższej perspektywie – zwiększeniem zatrudnienia w inspekcjach nadzorujących dobrostan zwierząt.

Wejście w życie projektu po upływie 12 miesięcy od dnia ogłoszenia pozwoli na rozłożenie inwestycji w czasie. Czas ten można uznać za wystarczający, aby właściciele psów mogli zgromadzić fundusze i dostosować infrastrukturę do nowych wymagań.

W odniesieniu do skutków gospodarczych w trakcie konsultacji społecznych ankietowani wskazali na brak analizy kosztów projektowanej regulacji po stronie obywateli⁵³. Przejście z utrzymywania psów na uwięzi na „system kojcowy” lub pełne

⁵³ ID ankiety: 122054.

ogrodzenie posesji generuje wydatki, które dla wielu właścicieli – szczególnie w uboższych regionach wiejskich – mogą być barierą⁵⁴. Brak wsparcia w tym zakresie może prowadzić do zamykania psów w ciasnych komórkach lub stosowania prowizorycznych uwięzi poza zasięgiem wzroku inspektorów, a inwestycja w prewencję (edukacja i dofinansowanie do zapewnienia odpowiednich: budy, ogrodzenia, kojca) jest ekonomicznie bardziej uzasadniona niż finansowanie utrzymywania bezdomnych zwierząt w schronisku (zob. pkt VIII opinii).

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

W opinii Wnioskodawcy projektowana regulacja wprowadzająca zakaz trzymania zwierząt domowych na uwięzi, a w szczególności mająca na celu rozwiązanie problemu psów trzymanyh „na łańcuchu” nie pociąga za sobą skutków finansowych dla budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego. W związku z tym Wnioskodawca nie wypowiedział się odnośnie do źródeł finansowania.

Można uznać, że Wnioskodawca prawidłowo rozpoznał skutki finansowe projektowanego rozwiązania. Nie wywołuje ono bezpośrednich skutków finansowych dla sektora finansów publicznych. Możliwe są jednak pewne pośrednie skutki będące konsekwencją rosnącego zjawiska bezdomności zwierząt, którego skala w Polsce nie jest jednak w pełni znana. Precyzyjne ustalenie tych skutków wymaga jednak nie tylko wiarygodnych danych dotyczących bezdomnych zwierząt, ale przede wszystkim założeń dotyczących przyszłych zachowań właścicieli zwierząt. Rzeszę bezdomnych zwierząt powiększają bowiem porzucone przez właścicieli zwierzęta z powodów finansowych, rodzinnych, ale także zwierzęta wobec których stosowano przemoc. Trudno jednak prognozować, w jakim stopniu projektowana ustawa wpłynie na negatywne zachowania właścicieli zwierząt, pod których opieką trwale dotąd pozostawały.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wylapywanie należy do zadań własnych gmin. Działania gmin na rzecz zwalczania bezdomności zwierząt domowych generują coraz większe wydatki budżetowe samorządów gminnych. Problem od lat narasta, także w wymiarze finansowym, co potwierdziła analiza wydatków 14 gmin skontrolowanych przez NIK. Z informacji o wynikach kontroli NIK wynika, że w 2023 r. na opiekę nad bezdomnymi psami i kotami oraz na zapobieganie bezdomności gminy wydały w sumie ponad 4 mln zł, czyli o prawie 1,9 mln zł więcej w porównaniu do 2019 r.⁵⁵

Mimo wielu niewiadomych i niepełnych danych, można zgodzić się z Wnioskodawcą, że efekty finansowe rzeczonego projektu będą w zasadzie neutralne dla systemu finansów publicznych.

W trakcie konsultacji społecznych uczestnicy na ogół nie zgłaszali uwag odnoszących się stricte do zagadnienia skutków finansowych. Pojawiały się

⁵⁴ ID ankiety: 119096.

⁵⁵ <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/bezdomnosc-zwierzat.html>.

pojedyncze głosy dotyczące możliwych pośrednich kosztów finansowych, wynikających ze zwiększonej liczby kontroli, interwencji i postępowań wykroczeniowych⁵⁶. Wyrażono również opinię, że wprowadzenie zakazu bez towarzyszącego mu wsparcia finansowego może prowadzić do masowego porzucania zwierząt, co obciąży budżety gmin⁵⁷. Ponadto ankietowani zwracali uwagę, że skuteczne egzekwowanie zakazu wymaga wzmożonych kontroli ze strony Policji, straży gminnych oraz Inspekcji Weterynaryjnej, co wiąże się ze zwiększeniem kosztów pracy funkcjonariuszy i urzędników, a bez zapewnienia dodatkowych środków na szkolenia służb i infrastrukturę kontrolną projektowane przepisy nie spełnią swojego celu⁵⁸.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Projektowana regulacja nie wprowadza nowych obciążeń administracyjnych.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Skutkiem przyjęcia projektowanej regulacji będzie w szczególności wprowadzenie zakazu trzymania zwierząt domowych na uwięzi i obowiązku zapewnienia psu przetrzymywanemu w kojcu, nieogrzewanym pomieszczeniu lub na otwartej przestrzeni, budy chroniącej przed warunkami atmosferycznymi oraz o wielkości dostosowanej do wielkości psa.

2. Skutki społeczne: Projektowany zakaz trzymania zwierząt domowych na uwięzi jest zbieżny ze społecznymi oczekiwaniami, dotyczy wrażliwej społecznie materii i stwarza możliwość poprawy sytuacji zwierząt. Jednocześnie konsultacje projektu pokazały, że w ocenie zainteresowanych problematyką obywateli potrzebna jest reforma systemowa, a opiniowana regulacja jest tylko „pierwszym krokiem” w dobrym kierunku.

Niemożliwe jest sformułowanie pełnej prognozy wpływu projektowanej regulacji na poprawę dobrostanu zwierząt domowych, głównie psów trzymanyh poza domem. Będzie on zależny od skali i jakości działań informacyjnych i edukacyjnych, ewentualnego wsparcia udzielonego adresatom regulacji oraz realnej woli i zdolności instytucji publicznych do egzekwowania przepisów. Biorąc pod uwagę widoczne mankamenty funkcjonowania systemu ochrony zwierząt oraz liczną, rozproszoną i zapewne pod wieloma względami zróżnicowaną grupę bezpośrednich adresatów regulacji, nie można wykluczyć także wystąpienia pewnych negatywnych

⁵⁶ ID ankiety: 120734, 121737, 122054.

⁵⁷ ID ankiety: 122292.

⁵⁸ ID ankiety: 119580, 120734, 122054, 122292.

zjawisk, w tym prowadzących do ograniczonego funkcjonowania proponowanego zakazu.

3. Skutki gospodarcze: Wejście w życie projektowanej regulacji będzie się wiązało z transferem kapitału z oszczędności prywatnych do sektora produkcyjnego i usługowego związanego z branżą zoologiczną, budowlaną i stolarską, co wpłynie pozytywnie na przychody przedsiębiorstw działających w tych branżach. Ponadto można się spodziewać ograniczonego czasowo wpływu na rynek pracy związanego ze zwiększeniem zapotrzebowania na pracowników w powyższych branżach.

4. Skutki finansowe: Z punktu widzenia finansów publicznych projektowana regulacja ma bardzo wąski obszar oddziaływania i w nieznacznym stopniu może wpływać na ten sektor. Brak szczegółowych danych uniemożliwia oszacowanie pośrednich konsekwencji finansowych.

5. Rozwiązania zagraniczne: Zakaz trzymania zwierząt na uwięzi i/lub na łańcuchu wprowadzono w niektórych państwach Unii Europejskiej, w tym w Austrii, Słowacji, Szwecji czy we Włoszech. Zakaz trzymania psów na uwięzi nie obowiązuje natomiast obecnie np. w Estonii, gdzie przepisy określają wymogi w zakresie zapewnienia zwierzęciu swobody poruszania się.

Autorzy:

dr Marek Jaśkowski, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

Justyna Branna, Daniela Kupis, specjalistki w Wydziale Studiów Komparatystycznych (pkt IV, XI.5)

dr Daniela Wybrańczyk, ekspert ds. legislacji (pkt V.1, X, XI.1.1)

prof. Krzysztof Wojtyczek, ekspert ds. legislacji (pkt V.2, XI.1.2)

Justyna Osiecka-Chojnacka, specjalistka ds. społecznych (pkt. VI, X, XI.2)

dr Dorota Ogryczak, specjalistka ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, X, XI.3)

dr hab. Paweł Felis, specjalista ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślak

/podpisano elektronicznie/