

BEOS-1499/26

Warszawa, 21 lipca 2026 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SR-III.000.188.16.2026

Data wpływu 22.07.2026

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy
o zmianie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt
(druk sejmowy nr 2748)**

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r.
– Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2026 r. poz. 573)
sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

Zgodnie z uzasadnieniem projektu i deklarowanymi skutkami regulacji (DSR) proponowana ustawa służy zaradzeniu problemowi, jakim jest uznaniowy charakter decyzji podmiotów prowadzących schronisko (gminy, związku gmin, organizacji społecznej lub innego podmiotu) w sprawie dostępu wolontariuszy do schroniska dla zwierząt. Podmioty te mogą odmówić wolontariuszom dostępu do schroniska. Zdaniem Wnioskodawców taka sytuacja zmniejsza transparentność działania schronisk dla zwierząt i ogranicza udział społeczeństwa obywatelskiego w realizacji zadania publicznego gmin w zakresie opieki nad zwierzętami bezdomnymi, a także ogranicza prowadzenie dodatkowych działań na rzecz zwierząt (takich jak opieka czy promocja adopcji).

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Proponowana ustawa zakłada dodanie pkt 9 w art. 11a ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt¹. Zgodnie z proponowaną regulacją jednym z elementów uchwalanego corocznie gminnego programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt będzie zapewnienie dostępu

¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1580, ze zm.

wolontariuszy do schroniska dla zwierząt na ich wniosek, bez względu na organ prowadzący schronisko.

Projektowana ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy nie rozważali innych rozwiązań.

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

W państwach członkowskich Unii Europejskiej można wyróżnić dwie kategorie podmiotów uprawnionych do prowadzenia schronisk dla zwierząt: podmioty publiczne, którymi są zazwyczaj władze samorządowe, i niepubliczne (np. stowarzyszenia, fundacje czy osoby fizyczne). W analizowanych państwach członkowskich UE (Czechy, Niemcy, Hiszpania) nie wprowadzono obowiązku zapewnienia dostępu do schroniska wolontariuszom, bez względu na to, kto prowadzi schronisko – podmiot publiczny czy prywatny.

W Czechach, podobnie jak w Polsce, schroniska dla zwierząt mogą być zakładane zarówno przez gminy, jak i organizacje pozarządowe oraz osoby fizyczne. Zgodnie z § 42 ustawy o opiece weterynaryjnej² istnieje obowiązek rejestracji schronisk dla zwierząt (wniosek w tej sprawie składa się do wojewódzkiej inspekcji weterynaryjnej). Podstawowe zasady opieki nad zwierzętami w schroniskach oraz obowiązki podmiotu prowadzącego schronisko określono w ustawie o ochronie zwierząt przed okrutnym traktowaniem³, przy czym ustawa ta wprost przewiduje możliwość tworzenia i prowadzenia schronisk przez gminy. Podmiotem nadzorującym wypełnianie wymagań w tym zakresie jest Państwowa Inspekcja Weterynaryjna (*Státní veterinární správa*). Wskazane ustawy nie zawierają przepisów dotyczących przyjmowania wolontariuszy w schroniskach – w praktyce o dopuszczeniu wolontariuszy decyduje podmiot prowadzący schronisko, natomiast zasady współpracy z wolontariuszami mogą być określone w regulaminie wewnętrznym schroniska⁴.

W Niemczech schroniska prowadzone są przez podmioty prywatne, w szczególności przez lokalne oddziały Niemieckiego Stowarzyszenia Ochrony Zwierząt (*Deutscher Tierschutzbund*)⁵ lub inne stowarzyszenia. Podstawowym

² Zákon č. 166/1999 Sb. ze dne 13. července 1999 o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů, ze zm., tekst ujednolicony w j. czeskim: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1999-166> [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 21 VII 2026 r.].

³ Zákon č. 246/1992 Sb. ze dne 15. dubna 1992 na ochranu zvířat proti týrání, ze zm., tekst ujednolicony w j. czeskim: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1992-246>.

⁴ Przykładowo, w czeskim schronisku Utulek pro opuštěná zvířata w Jimlinie przyjęto dokument wewnętrzny określający zasady dla wolontariuszy i gości wyprowadzających psy (*Pravidla pro dobrovolníky a venčíci návštěvníky*), https://www.utulek-jimlin.cz/dokumenty/2017_Pravidla.pdf.

⁵ <https://www.tierschutzbund.de/en/>.

aktem zawierającym regulacje w tym zakresie jest ustawa o ochronie zwierząt (TierSchG)⁶. Ustawa nie precyzuje rodzaju podmiotu, który jest uprawniony do prowadzenia schroniska, nakłada natomiast obowiązek uzyskania pozwolenia od właściwego organu (urzędu weterynaryjnego). Schroniska kontrolowane są, zgodnie z § 16 TierSchG, przez urzędy weterynaryjne. W TierSchG nie uregulowano zasad przyjmowania wolontariuszy w schroniskach. Decyzje w tej sprawie podejmuje podmiot prowadzący schronisko (w praktyce schroniska ustanawiają własne regulaminy i procedury dopuszczania wolontariuszy)⁷.

W Hiszpanii ogólnokrajowe zasady funkcjonowania publicznych i prywatnych ośrodków ochrony zwierząt określono w ustawie o ochronie praw i dobrostanu zwierząt⁸, nie stworzono jednak jednolitego modelu organizacyjnego – szczegółowa organizacja systemu schronisk pozostaje przedmiotem ustawodawstwa poszczególnych wspólnot autonomicznych. W art. 50 ustawy o ochronie praw i dobrostanu zwierząt wskazano jednak wyraźnie, że organizacje ochrony zwierząt mogą zatrudniać pracowników lub korzystać z pomocy wolontariuszy. Relacje z wolontariuszami są regulowane zgodnie z ustawą o wolontariacie⁹ i umową wolontariacką, w której określa się prawa i obowiązki obu stron, przy czym w żadnym wypadku nie może być wypłacane wynagrodzenie. Szkolenie wolontariuszy w zakresie kontaktu ze zwierzętami powinno być prowadzone przez osobę odpowiedzialną za szkolenia w organizacji zajmującej się ochroną zwierząt. Hiszpańska ustawa wprost odnosi się do obecności wolontariuszy w schroniskach, lecz nie ustanawia obowiązku ich przyjmowania.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1.

W aktualnym stanie prawnym zapobieganie bezdomności zwierząt, zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom i ich wylapywanie należy do zadań własnych gmin (art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt). Instrumentem służącym wykonywaniu tych zadań jest coroczny program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, uchwalany przez radę gminy do dnia 31 marca (art. 11a ust. 1 ustawy).

Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt jest aktem prawa miejscowego¹⁰. Ma on „różnicowany charakter normatywny, gdyż zawiera normy o mieszanym abstrakcyjno-konkretnym

⁶ Tierschutzgesetz (TierSchG), tekst ujednolicony w j. niemieckim: <https://www.gesetze-im-internet.de/tierschg/BJNR012770972.html>.

⁷ Przykładowo, w schronisku Tierheim Berlin określono formy i zasady dostępu wolontariuszy: <https://tierschutz-berlin.de/spenden-und-helfen/ehrenamtlich-unterstuetzen/>.

⁸ Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales, tekst w jęz. hiszpańskim: <https://www.boe.es/eli/es/l/2023/03/28/7/con>.

⁹ Ley 45/2015, de 14 de octubre, de Voluntariado, tekst w jęz. hiszpańskim: <https://www.boe.es/eli/es/l/2015/10/14/45/con>.

¹⁰ G. Lubeńczuk, Art. 11a [w:] E. Kruk (red.), *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, LEX 2024.

charakterze”¹¹. Oznacza to, że uchwała rady gminy w sprawie programu nie ma wyłącznie charakteru wewnętrznego lub organizacyjnego, lecz stanowi akt powszechnie obowiązujący na obszarze danej gminy i może oddziaływać na podmioty realizujące zadania związane z opieką nad bezdomnymi zwierzętami.

Obecnie art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt określa katalog elementów, które program powinien obejmować. Należą do nich w szczególności zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt, opieka nad kotami wolno żyjącymi, odławianie bezdomnych zwierząt, obowiązkowa sterylizacja albo kastracja zwierząt w schroniskach, poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt, usypianie ślepych miotów, wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich i zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Jak podkreśla się w doktrynie, „organ stanowiący gminy, podejmując uchwałę w przedmiocie programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami i zapobiegania bezdomności zwierząt, nie może pominąć żadnego z elementów wskazanych w art. 11a ust. 2 i 5 u.o.z.”¹². Niedopełnienie tego obowiązku skutkuje bezwzględną nieważnością uchwały¹³.

Projektowana zmiana polega na dodaniu w art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt nowego pkt 9, zgodnie z którym program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt będzie obejmował także zapewnienie dostępu wolontariuszy do schroniska dla zwierząt na ich wniosek, bez względu na organ prowadzący schronisko. Projekt rozszerza zatem katalog obowiązkowych elementów programu o nowe zadanie związane z funkcjonowaniem schronisk dla zwierząt oraz udziałem wolontariuszy w działaniach podejmowanych na rzecz zwierząt bezdomnych. Skutkiem prawnym projektowanej regulacji będzie nałożenie na rady gmin obowiązku uwzględniania w corocznie uchwalanych programach postanowień dotyczących zapewnienia wolontariuszom dostępu do schronisk dla zwierząt. W konsekwencji pominięcie tego elementu w programie będzie mogło być oceniane analogicznie jak pominięcie innych obowiązkowych elementów wskazanych w art. 11a ust. 2 ustawy.

Projektowana zmiana będzie również wpływać na sposób wykonywania przez gminy zadania własnego w zakresie opieki nad bezdomnymi zwierzętami. Z uzasadnienia projektu wynika, że intencją Wnioskodawców nie jest jedynie rozszerzenie treści programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi, lecz zapewnienie rzeczywistego dostępu wolontariuszy do schronisk. Wnioskodawcy wskazują bowiem, że „wprowadzenie proponowanego obowiązku do gminnego programu opieki nad zwierzętami zapewni dostęp wolontariuszy we wszystkich schroniskach biorących udział w realizacji zadania publicznego gmin”, a także przyjmują, że „organ prowadzący schroniska będzie zobowiązany do przygotowania regulaminu wolontariatu”. Oznacza to, że Wnioskodawcy wiążą z dodaniem nowego

¹¹ Zob. Wyrok NSA z dnia 24 V 2017 r., sygn. akt II OSK 725/17, LEX nr 2334602.

¹² G. Lubeńczuk, *op. cit.*

¹³ E. Kruk, *Polish and Estonian regulations on homeless (stray) animals*, „Studia Iuridica Lublinensia” vol. 30 nr 1.

pkt 9 nie tylko obowiązek uwzględnienia odpowiednich postanowień w programie, lecz także określone konsekwencje dla sposobu organizacji funkcjonowania schronisk. Jednocześnie należy zauważyć, że projektowana zmiana polega wyłącznie na rozszerzeniu katalogu obligatoryjnych elementów programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Projekt nie wprowadza natomiast odrębnych przepisów regulujących obowiązki podmiotów prowadzących schroniska ani zasad wykonywania wolontariatu. Tymczasem z uzasadnienia wynika, że Wnioskodawcy oczekują, iż dodanie nowego elementu programu doprowadzi do zapewnienia wolontariuszom dostępu do wszystkich schronisk uczestniczących w realizacji zadania publicznego oraz będzie skutkowało obowiązkiem przygotowania regulaminu wolontariatu przez podmiot prowadzący schronisko. Może to rodzić wątpliwości, czy projektowany przepis, ograniczający się do rozszerzenia obligatoryjnej treści programu, jest wystarczający do osiągnięcia wskazanego przez Wnioskodawców celu.

Wątpliwości interpretacyjne dotyczą również zakresu obowiązków, jakie projektowany przepis miałby nakładać na podmioty prowadzące schroniska. W toku konsultacji¹⁴ zwrócono uwagę, że projekt nie rozstrzyga, czy zapewnienie dostępu wolontariuszy oznacza obowiązek dopuszczenia każdej osoby składającej wniosek, czy też pozostawia możliwość uzależnienia wykonywania wolontariatu od spełnienia określonych warunków organizacyjnych lub związanych z bezpieczeństwem. Brak jednoznacznego uregulowania tych kwestii może prowadzić do rozbieżności w stosowaniu projektowanych przepisów. Ponadto, choć w uzasadnieniu wskazano, iż podmiot prowadzący schronisko będzie zobowiązany do przygotowania regulaminu wolontariatu, obowiązek taki nie został wyrażony w projektowanych przepisach.

Jeżeli projektowany przepis będzie interpretowany zgodnie z intencją wyrażoną w uzasadnieniu projektu, jego stosowanie może wymagać dostosowania zasad funkcjonowania schronisk i stosunków prawnych łączących gminy z podmiotami prowadzącymi schroniska. W przypadku gdy wykonywanie zadań związanych z opieką nad bezdomnymi zwierzętami zostało powierzone innemu podmiotowi, skutkiem projektowanej regulacji będzie konieczność takiego ukształtowania stosunków prawnych między gminą a podmiotem prowadzącym schronisko, aby możliwe było wykonanie obowiązku wynikającego z programu. Ma to znaczenie, ponieważ, jak podkreśla się w literaturze, „gmina może dokonać wyboru, czy zadania związane z zapobieganiem bezdomności zwierząt będą realizowane przez jednostkę samorządu terytorialnego (...) czy też zadania te zostaną przekazane na zewnątrz jednostki samorządowej”¹⁵.

Projektowana ustawa może zatem spowodować konieczność dostosowania regulaminów schronisk, umów zawieranych przez gminy z podmiotami

¹⁴ Zob. opinia Związku Powiatów Polskich w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (RPW/19907/2026), z 22 VI 2026 r. (sygn. Or.A 0531/211/26), załączona do druku sejmowego nr 2748:

<https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/B476CB8559A11C8CC1258E27003349E8/%24File/2748.pdf>.

¹⁵ G. Lubeńczuk, *op. cit.*

prowadzącymi schroniska oraz praktyki wykonywania programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi. Dotyczyć to może w szczególności określenia trybu składania wniosków przez wolontariuszy, zasad organizacyjnych korzystania z dostępu do schroniska, wymogów bezpieczeństwa, zasad odpowiedzialności oraz warunków wykonywania czynności na rzecz zwierząt. Projekt nie określa szczegółowych zasad wykonywania wolontariatu, pozostawiając ich doprecyzowanie praktyce stosowania prawa, w szczególności postanowieniom programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz regulaminom obowiązującym w schroniskach.

Projekt był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej¹⁶. Omawiany projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu¹⁷.

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. jednostki samorządu terytorialnego – 2 479 gmin¹⁸ – jako podmioty, które realizują zadania własne w zakresie zapobiegania bezdomności zwierząt (w tym prowadzenie schronisk) oraz zlecają zadania z tego zakresu innym podmiotom, przygotowują także gminne programy działań na rzecz ograniczania bezdomności zwierząt (art. 11a ust. 7 ustawy o ochronie zwierząt);
2. schroniska dla zwierząt i podmioty je prowadzące (mogą to być spółki komunalne, ale także fundacje i stowarzyszenia, przedsiębiorcy i inne osoby prawne) – według danych Głównego Lekarza Weterynarii w 2025 r. było ok. 225 schronisk¹⁹;
3. organizacje pozarządowe działające na rzecz ochrony zwierząt jako podmioty systemowe zaangażowane we wdrażanie ustawy o ochronie

¹⁶ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Barbara Oliwiecka)*, opinia BEOS z 22 VI 2026 r., BEOS-WPEIM-1497/26.

¹⁷ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Barbara Oliwiecka) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu*, opinia BEOS z 22 VI 2026 r., BEOS-WPEIM-1498/26.

¹⁸ Baza JST, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, <https://www.gov.pl/web/mswia/baza-jst>.

¹⁹ *Raport Głównego Lekarza Weterynarii z kontroli Inspekcji Weterynaryjnej w schroniskach dla zwierząt w 2025 r.*, <https://www.wetgiw.gov.pl/nadzor-weterynaryjny/schroniska-dla-bezdomnych-zwierzat>.

zwierząt i realizujące działania na rzecz dobrostanu zwierząt (brak jest danych o liczebności takich organizacji; szacuje się, że spośród ok. 75 tys. aktywnie działających stowarzyszeń i fundacji ok. 10% – czyli ok. 7,5 tys. – działa na rzecz zwierząt i środowiska²⁰; grupa ta jest silnie zróżnicowana pod kątem skali i profilu działania), w tym w szczególności:

- współpracujące z organami administracji publicznej na rzecz ochrony zwierząt (art. 1 ust. 3 oraz art. 3 ustawy o ochronie zwierząt), mogące także współpracować z Inspekcją Weterynaryjną w zakresie nadzoru nad przestrzeganiem ustawy (art. 34a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt);
 - prowadzące w porozumieniu z gminą schroniska dla bezdomnych zwierząt (art. 11 ust. 4 u.z.o.)²¹;
 - opiniujące gminne programy działań na rzecz ograniczania bezdomności zwierząt (art. 11a ust. 7 u.z.o.);
4. osoby zainteresowane pracą w formule wolontariatu w schroniskach dla zwierząt, w tym osoby zrzeszone w organizacjach pozarządowych; brak jest danych o liczebności tej grupy.

B. Wpływ na społeczeństwo

Zgodnie z przedstawionym przez Wnioskodawców uzasadnieniem oraz DSR projekt ma prowadzić do zwiększenia zaangażowania obywateli w ochronę zwierząt oraz poprawy warunków bytowania zwierząt w schroniskach. Proponowane zmiany mają zwiększyć transparentność działania schronisk realizujących zadanie publiczne, ułatwiać – jak to ujęto – „udział społeczeństwa obywatelskiego” w ochronie zwierząt, poprawić dobrostan zwierząt poprzez dodatkową opiekę, spacer, socjalizację i promocję adopcji oraz wzmacniać poczucie odpowiedzialności społecznej i zaufanie do instytucji publicznych.

W świetle uzasadnienia projektu, a także aktualnej społecznej debaty o kondycji schronisk dla zwierząt w Polsce, można uznać, że zasadniczym celem regulacji (obok korzyści wynikających z pomocy wolontariuszy w opiece nad zwierzętami) jest wzmocnienie „kontroli społecznej nad schroniskami”. W polskim systemie ochrony zwierząt występują różnego rodzaju konflikty, co było widoczne m.in. w konsultacjach społecznych projektu. Poparcie dla zmian było wyrażane radykalnie i odnosiło się do obecnych praktyk ograniczania możliwości pracy wolontariuszy²².

Przewidując realne skutki projektu, należy mieć na uwadze, że w obecnym stanie prawnym organizacje pozarządowe mają przypisaną istotną, systemową rolę, polegającą na współpracy z instytucjami publicznymi i ich aktywnym wspieraniu.

²⁰ 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>.

²¹ Wykaz schronisk dla zwierząt w Polsce, <https://otoz.pl/wykaz-schronisk-w-polsce/>.

²² ID ankiety: 180868; 180856 oraz ID ankiety: 180646: „Zmiana ta jest konieczna, ponieważ aktualnie obserwuje się zakazy wolontariatu w niektórych miejscach. Jeśli schronisko jest finansowane z podatków, nie może być miejsca na tego typu sytuacje. Obywatele powinni mieć wgląd w to, co dzieje się w schronisku, wolontariusze powinni mieć kontakt ze zwierzętami, promować ich adopcję”.

Organizacje te zgłaszają jednak trudności w egzekwowaniu prawa wynikające m.in. z zaniechań i braku przygotowania odpowiednich służb, w tym Inspekcji Weterynaryjnej i Policji²³. Przedstawicielom publicznych podmiotów zarzuca się fasadowe działanie, możliwe tym bardziej, że odpowiedzialność instytucjonalna za dobrostan zwierząt jest rozproszona²⁴. Jak zauważa przedstawicielka stowarzyszenia prawniczego wyspecjalizowanego w obronie praw zwierząt – obowiązujące przepisy mają znaczny potencjał, który jest nie do końca wykorzystywany przez przedstawicieli instytucji publicznych²⁵. Jednocześnie w systemie ochrony zwierząt pojawiają się kontrowersje dotyczące funkcjonowania niektórych instytucji „społeczeństwa obywatelskiego”²⁶. Symptomy kryzysu w tym obszarze skłaniają do postawienia pytania, na ile działania społeczne, w tym zaangażowanie wolontariuszy, może zastępować działania odpowiedzialnych instytucji.

Projektując uzupełnienie zakresu gminnych programów, nie powinno się przeceniać „automatycznych skutków” tego legislacyjnego zabiegu. Badania prowadzone przez organizacje pozarządowe pokazują istotne zaniedbania gmin w planowaniu, realizacji i monitorowaniu działań skutecznie zapobiegających bezdomności zwierząt. Wskazano, że nadal w Polsce istnieją gminy, które nie uchwalają programów lub nie zawierają w programach podstawowych elementów, jak finansowanie. Jednocześnie autorzy badania podkreślają, że „nie ma organu, który sprawowałby nadzór i kontrolę nad faktyczną realizacją programów uchwalanych przez gminy. Wojewodowie, RIO i sądy administracyjne kontrolują jedynie formalne zapisy programu pod względem ich legalności, zaś Inspekcja Weterynaryjna nie uznaje się za właściwą i kompetentną do sprawowania nadzoru nad gminami, które realizują opiekę nad zwierzętami bezdomnymi, dzikimi oraz kotami wolno żyjącymi. W praktyce oznacza to, że postępowanie ze zwierzętami przez gminy jest pozbawione jakiegokolwiek nadzoru i kontroli”²⁷.

Wdrażanie projektu zapewne będzie bazować na dotychczasowych doświadczeniach części samorządów. Obecnie praktyka w zakresie zatrudniania wolontariuszy w schroniskach jest niejednolita. Najwyższa Izba Kontroli wskazywała, że w kontrolowanych przez nią schroniskach korzystano z pomocy wolontariuszy lub organizacji społecznych, jednak zakres tych działań był istotnie zróżnicowany pod

²³ Wypowiedź Wiceprezesa Fundacji Psia Krew podczas obrad sejmowej Komisji Nadzwyczajnej, <https://orka.sejm.gov.pl/zapisy10.nsf/0/71CD71ACE4898474C1258C36003E4341/%24File/0132410.pdf>.

²⁴ I. Konarska, *Sprawy dotyczące cierpienia zwierząt są marginalizowane*, 28 lutego 2025, https://www.infowet.pl/finanse_i_prawo/207/sprawy_dotyczace_cierpienia_zwierzat_sa_marginalizowane.2315.html.

²⁵ K. Mojsa, *Czy polskie prawo skutecznie chroni zwierzęta?*, 10 grudnia 2025, <https://wiew.pl/2025/12/10/czy-polskie-prawo-skutecznie-chroni-zwierzeta/>.

²⁶ 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>.

²⁷ Zob. K. Kuling, J. Studzińska, A. Olszak, *Bezdomność zwierząt w Polsce, Ogólnopolski raport z realizacji gminnych programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt*, Stowarzyszenie Stukot, Stowarzyszenie Troskliwe Oko, sPrawa Bezdomnych Zwierząt, Bydgoszcz 2025, <https://sprawabezdomnychzwierzat.pl/raport/>.

względem liczby osób oraz zakresu wykonywanych czynności (bezpośrednia pomoc przy zwierzętach, spacer, pomoc w adopcjach, prowadzenie strony internetowej). Odnotowano przykłady dobrych praktyk, czyli kultywowanie modelu „otwartego schroniska”, do którego zaprasza się nie tylko wolontariuszy, ale także społeczność lokalną (promocja adopcji). Jednocześnie Izba wskazywała, że w umowach zawieranych przez gminy z podmiotami prowadzącymi schroniska często nie zamieszczano postanowień istotnych dla właściwej realizacji zadań – m.in. wymogu otwarcia schroniska na współpracę z osobami/organizacjami z zewnątrz (wolontariuszami), w celu socjalizacji zwierząt²⁸.

Idea, że wolontariusz, angażując się na rzecz schroniska, jednocześnie jest dla tej instytucji niejako „społecznym kontrolerem” i ma ją ewentualnie zmieniać, niesie pewne ryzyko. Należy odnotować krytyczną wobec projektu opinię Związku Powiatów Polskich, w której stwierdzono, że „[p]rojektowana 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. (...) Jednakże należy w tym miejscu podkreślić, że decyzje o dopuszczeniu wolontariuszy do pracy ze zwierzętami wymagają zawsze szczegółowej analizy i oceny ewentualnych ryzyk”²⁹. W konsultacjach społecznych projektu formułowano także wprost obawy o powstanie chaosu prawnego³⁰, postulowano uszczegółowienie regulacji³¹ oraz uwzględnienie sankcji za jej nieprzestrzeganie³².

C. Konsultacje społeczne

W konsultacjach społecznych projektu wzięło udział 145 osób, które w zdecydowanej większości uznały projektowaną ustawę za bardzo potrzebną lub potrzebną (134). Zanegowało ją 8 osób. Nieco inaczej wyglądały deklaracje dotyczące akceptacji dla poszczególnych rozwiązań projektu – wyraziło ją 100 osób. Powyższą różnicę wyjaśniają komentarze, w których silnemu poparciu dla zasadniczej idei regulacji towarzyszyły obawy, że zmiana prawa jest niewystarczająca, w praktyce łatwa do „obejścia”, dająca się sprowadzić do działań

²⁸ Informacja o wynikach kontroli, *Zapobieganie bezdomności zwierząt*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa, listopad 2024, https://www.nik.gov.pl/plik/id.30164_vp.33186.pdf.

²⁹ *Opinia Związku Powiatów Polskich z dnia 22 czerwca 2026 roku*, <https://www.zpp.pl/storage/library/2026-06/4b9046636195a9111499e284c0732c05.pdf>.

³⁰ ID ankiety: 180907: „Dlatego projekt powinien jasno określać prawa i obowiązki wszystkich stron, aby nie tworzyć chaosu, pozornego wolontariatu ani kolejnych konfliktów przy bramach schronisk”.

³¹ ID ankiety: 180648: „Tak, narzucaniem takiego zapisu w przetargach dla gmin lub regulaminie schroniska. Odpowiedni zapis w <<dobrych praktykach dla schronisk>>”.

³² ID ankiety: 180862: „Projekt nie przewiduje realnych sankcji wobec podmiotów prowadzących schroniska za blokowanie wolontariatu, zakazy dokumentowania warunków, utrudnianie weryfikacji zwierząt czy tworzenie pozornego dostępu. Brakuje też odpowiedzialności gmin, które finansują opiekę nad bezdomnymi zwierzętami i powinny reagować na fikcyjny wolontariat.”; ID ankiety: 180646: „W ustawie powinno się zawrzeć przepisy dotyczące procedur kontroli schronisk, jasno i klarownie wyszczególnić jak ma przebiegać przyjmowanie wolontariuszy, określić w jakich przypadkach schronisko może odmówić wraz z uzasadnieniem. Projekt powinien przewidzieć również jak ma wyglądać kontrola, aby nie było możliwości wyrzucania wolontariuszy z obiektu pod pretekstem zakazu dokumentowania nieprawidłowości poprzez choćby nagrywanie i robienie zdjęć. Ustawowo powinny być również przyjęte kary za niestosowanie się do przepisów”.

fasadowych³³, a jej przepisy są nieprecyzyjne³⁴. Opinie, co do tego, na ile projekt wprowadza realne narzędzie, były rozbieżne³⁵.

Uwagi zgłoszone w konsultacjach pokazują, że stosowanie przepisów może rodzić nieporozumienia dotyczące ukształtowania roli wolontariusza i jego uprawnień. Na przykład w opinii przedstawiciela Stowarzyszenia „Animal SOS” w Aleksandrowie Łódzkim czytamy: „[p]rojekt zmiany zakłada, że wyłącznym dysponentem decyzji o pracy wolontariusza w schronisku dla zwierząt jest sam wolontariusz. Zmiana jednocześnie nie precyzuje do kogo powinien być złożony wniosek wolontariusza ani w jakiej formie, ani też w jakim terminie. Oznacza to najpewniej, że ani gmina ani organ prowadzący schronisko nie będą mieli żadnego wpływu na decyzję o dopuszczeniu konkretnej osoby do pracy w charakterze wolontariusza”³⁶. Takie odczytanie przepisu stanowi pewną interpretację, która dobrze obrazuje naturę problemów jakie mogą powstać, gdy wolontariusz zgłosi się do schroniska w poczuciu, że o jego przyjęciu do pracy rozstrzygają przepisy ustawowe.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Zgodnie z deklaracją Wnioskodawców zawartą w DSR, projektowana regulacja nie będzie bezpośrednio wywoływać skutków gospodarczych, w tym dla mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw. Niemniej jednak wprowadzenie obligatoryjnego zapewnienia dostępu wolontariuszy do schronisk dla zwierząt – bez względu na podmiot prowadzący – może w sposób pośredni stymulować lub modyfikować otoczenie rynkowe związane z rynkiem produktów dla zwierząt, usług weterynaryjnych i funkcjonowania schronisk o charakterze prywatnym.

Choć ustawa ma charakter porządkujący, nakłada ona na każdy podmiot prowadzący schronisko – w tym podmioty realizujące zadania własne gmin w drodze przetargów – obowiązek formalnego otwarcia placówek na ruch wolontariacki na wnioski zainteresowanych. Dla przedsiębiorców z tej branży oznacza to konieczność opracowania i wdrożenia regulaminu wolontariatu, co może wiązać się z pewnym wzrostem nakładów administracyjnych na zarządzanie tym procesem. Ponadto stała obecność osób trzecich w schroniskach komercyjnych zwiększy

³³ ID ankiety: 180826: „Projekt nie pokazuje najważniejszego ryzyka: że wolontariat może istnieć tylko na papierze. Bez jasnych zasad schroniska nadal będą mogły wpuszczać <<swoich>>, blokować niezależne osoby i uciszać tych, którzy zgłaszają nieprawidłowości.” ID ankiety: 180839: „Bez doprecyzowania procedur, praw i obowiązków wolontariuszy oraz zasad nadzoru istnieje ryzyko, że skutki społeczne będą mniejsze niż zakładano”; także ID ankiety: 180859: ID ankiety: 180682.

³⁴ ID ankiety: 180701: „Zmiana jednocześnie nie precyzuje do kogo powinien być złożony wniosek wolontariusza ani w jakiej formie, ani też w jakim terminie. Oznacza to najpewniej, że ani gmina ani organ prowadzący schronisko nie będą mieli żadnego wpływu na decyzję o dopuszczeniu konkretnej osoby do pracy w charakterze wolontariusza.”; także ID ankiety: 180701.

³⁵ ID ankiety: 179661: „Przeniesienie kwestii wolontariatu do corocznych gminnych programów da samorządom realne narzędzie kontroli nad podmiotami zewnętrznymi. Wdrożenie zaproponowanych przez nas poprawek uodporni ten przepis na próby jego omijania, zapewniając jednocześnie pełne bezpieczeństwo weterynaryjne, prawne i behawioralne na terenie placówek”.

³⁶ ID ankiety: 180701.

transparentność ich działania oraz wzmocni kontrolę społeczną. W dłuższej perspektywie może to wymusić na przedsiębiorcach podniesienie standardów opieki, co może wyeliminować z rynku podmioty oferujące rażąco niskie standardy bytowe w celu minimalizacji kosztów własnych na rzecz maksymalizacji zysku z dotacji gminnych.

Zwiększenie zaangażowania wolontariuszy w działalność schronisk może przyczynić się do zintensyfikowania akcji promocyjnych, zbiórek rzeczowych oraz kampanii w mediach społecznościowych, ukierunkowanych na poprawę dobrostanu zwierząt. Wolontariusze często organizują dedykowane zbiórki karmy, odżywek, leków czy akcesoriów (smycze, obroże, legowiska), co generuje dodatkowy popyt na te artykuły u producentów i dystrybutorów w sektorze zoologicznym. Choć zakupy te są finansowane ze środków społecznych (darowizn), to realnie zwiększają one przychody przedsiębiorstw operujących na rynku produktów dla zwierząt domowych. Ponadto obecność wolontariuszy w schroniskach może ułatwiać wczesną diagnostykę chorób u przebywających tam zwierząt poprzez częstszy, bezpośredni kontakt podczas spacerów i socjalizacji. Może to skutkować częstszym zgłaszaniem zapotrzebowania na procedury medyczne. W przypadku schronisk, które współpracują z zewnętrznymi, prywatnymi klinikami weterynaryjnymi, wzmożona diagnostyka i leczenie będą generować wyższy obrót dla prywatnych gabinetów weterynaryjnych oraz zwiększą popyt na produkty farmaceutyczne i weterynaryjne.

Wolontariat w schroniskach w dużej mierze opiera się na socjalizacji zwierząt wykazujących problemy behawioralne. Wzrost zaangażowania społecznego może stymulować popyt na profesjonalne szkolenia dla samych wolontariuszy, prowadzone przez komercyjnych behawiorystów i trenerów psów/kotów, opłacane ze środków organizacji pożytku publicznego. Dodatkowo, skuteczniejsza socjalizacja może zwiększyć wskaźnik udanych adopcji³⁷, a gdy zwierzę trafia do nowego domu nowy właściciel staje się stałym klientem sklepów zoologicznych, salonów pielęgnacji (grooming) oraz przychodni weterynaryjnych, co trwale stymuluje te rynki.

Wprowadzenie obligatoryjnego dostępu wolontariuszy do schronisk prawdopodobnie wpłynie na potrzebę zabezpieczenia przez podmioty zarządzające (zarówno publiczne, jak i prywatne) ryzyk związanych z potencjalnymi wypadkami na terenie placówki, np. pogryzieniami czy uszkodzeniami ciała. Zjawisko to może wywołać wzrost zainteresowania produktami ubezpieczeniowymi (ubezpieczenia NNW dla wolontariuszy i ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej dla podmiotów prowadzących schroniska). Dla towarzystw ubezpieczeniowych będzie to oznaczać możliwość stworzenia lub rozszerzenia bazy klientów o podmioty zarządzające schroniskami, które będą chciały ograniczyć ryzyko prawne i finansowe wynikające ze zwiększonego dostępu osób trzecich do zwierząt.

³⁷ R. Lampe & T. H. Witte (2015), *Speed of Dog Adoption: Impact of Online Photo Traits*. "Journal of Applied Animal Welfare Science", 18(4), 343–354. <https://doi.org/10.1080/10888705.2014.982796>;
R. Morrison, M. Maust-Mohl, T. Ferry, *Exploring Factors That Influence Public Engagement of Adoptable Pets on Facebook*, "Animals 2024", 14(22), 3217; <https://www.mdpi.com/2076-2615/14/22/3217>.

Ze względu na fakt, że nie istnieją w pełni wiarygodne, ogólnokrajowe dane statystyczne, które precyzyjnie określałyby, w ilu schroniskach dla bezdomnych zwierząt w Polsce nie działają wolontariusze, a w ilu biorą już obecnie udział w opiece nad zwierzętami (patrz również pkt VI.A opinii), nie jest możliwe określenie skali wpływu wejścia w życie projektowanej regulacji w powyżej wymienionych sektorach.

W trakcie konsultacji społecznych ankietowani wyrazili ogólne poparcie dla projektu, nie wskazali jednak istotnych informacji dotyczących skutków gospodarczych.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

Projektowana regulacja nie będzie miała wpływu na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa ani budżety jednostek samorządu terytorialnego.

W trakcie przeprowadzonych konsultacji społecznych nie wskazano istotnych informacji dotyczących skutków finansowych projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych. Zwrócono jednak uwagę na pośredni wpływ projektowanego rozwiązania, które może pociągać za sobą realne koszty operacyjne ponoszone przez podmioty prowadzące schroniska (w tym samorządy, organizacje pozarządowe lub firmy prywatne). Podmioty te korzystają z pracy wolontariuszy, którzy zgodnie z polskim prawem nie mogą ponosić kosztów związanych z wykonywaniem świadczeń (w tym kosztów szkolenia, np. BHP)³⁸. Wskazano ponadto, że projektowane rozwiązanie może prowadzić do zamykania prywatnych małych schronisk i do konieczności otwierania placówek gminnych, których koszty funkcjonowania będą nieporównywalnie wyższe³⁹.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Projektowana regulacja może spowodować zwiększenie obciążeń administracyjnych po stronie gmin i podmiotów prowadzących schroniska dla zwierząt. Obciążenia te będą miały przede wszystkim charakter organizacyjny i będą związane z koniecznością uwzględnienia nowego obligatoryjnego elementu w corocznie uchwalanym programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Projektowana regulacja nie nakłada bezpośrednio nowych obowiązków administracyjnych na podmioty gospodarcze,

³⁸ Zob. ID ankiety: 179661.

³⁹ Zob. ID ankiety: 179195.

w tym MŚP. Jednak przedsiębiorcy będą musieli uaktualnić wewnętrzne regulaminy i procedury organizacyjne, które określają zasady postępowania ze zwierzętami na terenie placówki. Będzie to wymagać pewnego nakładu pracy administracyjnej.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Projektowana regulacja rozszerza katalog obligatoryjnych elementów programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, o którym mowa w art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt, poprzez dodanie obowiązku uwzględnienia w programie zapewnienia dostępu wolontariuszy do schroniska dla zwierząt na ich wniosek. W konsekwencji rady gmin będą obowiązane do uwzględniania tego elementu w corocznie uchwalanych programach.

Opiniowany projekt nie dotyczy zagadnień unormowanych w EKPC.

2. Skutki społeczne: Pozytywny wpływ społeczny projektowanych zmian może polegać na zwiększeniu społecznej kontroli nad funkcjonowaniem schronisk, ograniczeniu ryzyka zaniedbań oraz poprawie opieki nad zwierzętami dzięki większemu zaangażowaniu wolontariuszy. Jednocześnie należy zauważyć, że organizacje pozarządowe już obecnie odgrywają istotną rolę w systemie ochrony zwierząt, a potencjał obowiązujących przepisów nie jest w pełni wykorzystywany. W konsekwencji rzeczywiste efekty projektu będą zależały przede wszystkim od sposobu stosowania nowych regulacji.

3. Skutki gospodarcze: Wejście w życie projektowanej regulacji nie wywoła bezpośrednich skutków gospodarczych, jednak będzie się wiązało z pewnym zwiększeniem popytu na rynku usług i produktów powiązanych z opieką nad zwierzętami domowymi, generując dodatkowe przychody dla tego sektora. Ze względu na brak wiarygodnych, zbiorczych danych dotyczących tego, ile placówek obecnie praktykuje wizyty wolontariuszy, a ile rozpocznie taką współpracę w przyszłości, nie jest możliwe określenie skali wpływu wejścia w życie projektowanej regulacji w tym sektorze.

4. Skutki finansowe: Projektowana regulacja nie będzie miała wpływu na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego.

5. Rozwiązania zagraniczne: W państwach członkowskich UE do prowadzenia schronisk dla zwierząt uprawnione są podmioty publiczne (zazwyczaj władze samorządowe) oraz niepubliczne (np. stowarzyszenia, fundacje czy osoby fizyczne). Niezależnie od tego, czy schroniska prowadzą podmioty publiczne (np. w Czechach, gdzie ustawa wprost przewiduje możliwość ich tworzenia przez gminy), czy prywatne (takie rozwiązanie dominuje np. w Niemczech), dostęp wolontariuszy do schronisk

nie został w analizowanych państwach uregulowany w przepisach ustawowych i zależy od decyzji podmiotu prowadzącego schronisko. W Hiszpanii natomiast ustawa o ochronie praw i dobrostanu zwierząt wprost wskazuje, że organizacje ochrony zwierząt mogą korzystać z pomocy wolontariuszy, lecz nie ustanawia obowiązku ich przyjmowania.

Autorzy:

Dorota Olejniczak, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

Justyna Branna, specjalistka ds. komparatystycznych (pkt IV, XI.5)

dr Krzysztof Niewęglowski, ekspert ds. legislacji (pkt V.1, X, XI.1.1)

prof. dr hab. Cezary Mik, 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 Olga Olkowska, specjalistka ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/