

## **Psy w przestrzeni publicznej. Rola organów gminy w zakresie zapewnienia ochrony zwierząt oraz bezpieczeństwa ludzi**

Dogs in public space. The role of municipal authorities in ensuring the protection of  
animals and the safety of people

Собаки в общественных местах. Роль управления гмины в обеспечении  
защиты животных и безопасности людей

Собаки в громадському просторі. Роль комунальної влади в забезпеченні  
захисту тварин і безпеки людей

**MARIA JANUSZCZYK**

Mgr, Uniwersytet Warszawski

e-mail: m.januszczyk@uw.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0001-8509-3418>

**Streszczenie:** Przedmiotem artykułu jest ukazanie kluczowej roli rad gmin w zakresie regulowania zasad współżycia ludzi i zwierząt w przestrzeni publicznej. Autorka dokonuje analizy uprawnień nadanych przez ustawodawcę lokalnemu prawodawcy, których realizacja następuje poprzez nałożenie na opiekunów psów określonych obowiązków mających na celu zapewnianie ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością płynącą ze strony zwierząt oraz przeciwdziałanie zanieczyszczaniu przez nie terenów przeznaczonych do użytku wspólnego. Celem rozważań jest wykazanie konieczności uwzględniania przez rady gmin podstawowych dyrektyw i zasad humanitarnej ochrony zwierząt, nakazujących traktowanie ich w sposób uwzględniający ich potrzeby przy okazji projektowania regulacji mających obowiązywać na gruncie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

**Słowa kluczowe:** ochrona zwierząt, psy w przestrzeni publicznej, regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, nakaz używania smyczy i kagańców

**Summary:** The purpose of the article is to present the key role of municipal councils in regulating the rules of coexistence of people and animals in public space. The author of the study analyses the power granted by the legislator to local legislative bodies, which is implemented by imposing specific obligations on dog guardians to ensure protection against threats or nuisance from the animals and to prevent pet waste-based pollution in the areas intended for common use. The goal of the considerations is to demonstrate the need for municipal councils to take into account the basic directives and principles of the humane protection of animals, according to which the needs of animals must be considered, when designing regulations to apply in the context of the rules for the maintenance of cleanliness and order in the municipality.

**Key words:** animal protection, dogs in public space, regulations for the maintenance of cleanliness and order in the municipality, mandatory use of leashes and muzzles

**Резюме:** Предмет данной статьи – показать ключевую роль советов гмин в регулировании правил сосуществования людей и животных в общественном пространстве. Автор анализирует полномочия, предоставленные законодателем местным органам власти, реализация которых происходит путем наложения на владельцев собак определенных обязанностей, направленных на обеспечение защиты от опасности или неприятного воздействия животных и предотвращение загрязнения ими территорий, предназначенных для общего пользования. Цель рассуждений – продемонстрировать необходимость учета советами гмин при разработке правовых регулирований, которые будут применяться в правилах

и нормах по поддержанию чистоты и порядка на территории гмины, основных директив и принципов гуманной защиты животных, предписывающих обращаться с животными, учитывая их потребности.

**Ключевые слова:** защита животных, собаки в общественных местах, правила и нормы поддержания чистоты и порядка на территории гмины, предписание обязательного использования поводков и намордников

**Резюме:** Предметом статті є показати ключову роль громадських рад у регулюванні правил співіснування людей і тварин у громадському просторі. Автор аналізує повноваження, надані законодавцем місцевому управлінні, які реалізуються шляхом покладання на опікунів собак конкретних обов'язків, спрямованих на забезпечення захисту від загроз чи неприємностей з боку тварин та запобігання забрудненню ними територій загального користування. Метою міркувань є продемонструвати потребу в тому, щоб комунальні ради брали до уваги основні директиви та принципи гуманного захисту тварин, які зобов'язують поводитися з ними таким чином, щоб врахувати їхні потреби під час розробки постанов, які будуть чинними для правил підтримання чистоти і порядку в громаді.

**Ключові слова:** охорона тварин, собаки в громадських місцях, правила підтримання чистоти та порядку в громаді, обов'язок використання поводків та намордників

## Wstęp

Autorzy jednej z kluczowych pozycji literatury filozoficznej w zakresie relacji ludzko-zwierzęcych, S. Donaldson oraz W. Kymlicka, wykorzystali teorię obywatelstwa w celu naszkicowania ram relacji pomiędzy ludźmi i zwierzętami. Relacje te miałyby opierać się na swoistej kooperacji. Jako obywatele, zwierzęta domowe byłyby uprawnione do oczekiwania od ludzi podejmowania działań, w szczególności polegających na objęciu ich ochroną wynikającą nie tylko ze sfery moralności, lecz także z prawa stanowionego, zapewnienia im możliwości realizacji swoich potrzeb oraz powstrzymania się od pewnych zachowań, w tym od krzywdzenia ich. Zaproponowany przez autorów *Zoopolis: Teoria polityczna praw zwierząt* model zakłada więc włączenie zwierząt udomowionych do naszej wspólnoty<sup>1</sup>, by zaś taki proces przebiegł poprawnie, konieczne jest przeprowadzenie podstawowej socjalizacji polegającej na przyuczeniu zwierząt do współdziałania z pozostałymi jej członkami. Dla przykładu, socjalizacja psa do życia w ludzko-zwierzęcym społeczeństwie polegałaby na nauce spokojnego zachowania wobec przechodniów czy uważania i nieszczekania na nadjeżdżające samochody<sup>2</sup>. Należy jednak stwierdzić, że w praktyce nie zawsze jest to łatwe do zrealizowania.

Przestrzeń publiczna stanowi miejsce gromadzenia się oraz interakcji ludzi i zwierząt. To właśnie dzięki niej możemy wyraźnie dostrzec, że żyjemy w charakterystycznej wspólnocie ludzko-zwierzęcej. Nierzadko dzielenie tej przestrzeni stanowi źródło

<sup>1</sup> S. Donaldson, W. Kymlicka, *Zoopolis. Teoria polityczna praw zwierząt*, Warszawa 2018, s. 179.

<sup>2</sup> Tamże, s. 216–220.

problemów, nieprzyjemności, a nawet konfliktów. Dla przykładu J. Serpell, w swojej analizie związków ludzi i zwierząt, do nieoczywistych kosztów pośrednich utrzymywania psów zalicza m.in. powodowane przez nie kolizje drogowe, pogryzienia oraz ryzyko zarażenia się chorobami odzwierzęcymi<sup>3</sup>. Obawa przed zagrożeniem płynącym ze strony psów korzystających z przestrzeni publicznej w wielu krajach przyczyniła się do ustanowienia regulacji nakładających na opiekunów różnego rodzaju ograniczenia w zakresie ich utrzymywania oraz sposobu postępowania z nimi.

### 1. Krajowe przepisy regulujące obecność psów w przestrzeni publicznej

W polskim porządku krajowym postępowanie ludzi wobec zwierząt reguluje ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt<sup>4</sup>. Akt ten wyznacza ramy ochrony zwierząt przed działalnością człowieka przynoszącą im cierpienie, przede wszystkim poprzez nakaz humanitarnego ich traktowania<sup>5</sup>. Humanitarne traktowanie ustawodawca zdefiniował jako traktowanie uwzględniające potrzeby zwierzęcia oraz zapewniające mu ochronę i opiekę. Co istotne na gruncie prowadzonych rozważań, w orzecznictwie podkreśla się, że „potrzeby [zwierząt] należy traktować szeroko, zważając na cechy psychofizyczne gatunku i rasy zwierzęcia, zakres percepcji zjawisk zewnętrznych oraz sposób i zdolność reagowania na nie [...]”<sup>6</sup>.

Zwierzętom domowym, przez które ustawa rozumie zwierzęta tradycyjnie przebywające z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze towarzysza<sup>7</sup> – a więc bez wątplenia także psom, ustawodawca poświęcił rozdz. 2 przedmiotowej ustawy. Powinnością opiekuna jest m.in. sprawowanie nad zwierzęciem kontroli z uwagi na treść art. 10a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt oraz art. 77 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń<sup>8</sup>, stanowiących kolejno o zakazie puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna oraz o penalizacji niezachowania zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia.

<sup>3</sup> J. Serpell, *W towarzystwie zwierząt. Analiza związków ludzie – zwierzęta*, Warszawa 1999, s. 28–30.

<sup>4</sup> Tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 572.

<sup>5</sup> Zob. art. 5 ustawy o ochronie zwierząt.

<sup>6</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 6 lutego 2019 r., II SA/Gd 644/18, LEX nr 2621957.

<sup>7</sup> Zob. art. 4 pkt 17.

<sup>8</sup> Tekst jednolity: Dz. U. z 2021 poz. 2008 z późn. zm. (dalej: K.w.).

Do określenia szczegółowych obowiązków opiekuna zwierzęcia domowego, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczaniem terenów przeznaczonych do użytku wspólnego, upoważniona jest – na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach<sup>9</sup> – rada gminy, która czyni to poprzez uchwalenie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Zdaniem A. Jezierskiej-Markockiej oraz M. Markockiego art. 4 jest jednym z najistotniejszych przepisów przywołanej ustawy<sup>10</sup>. W tym miejscu należy nadmienić, że regulamin utrzymania czystości i porządku wiąże nie tylko mieszkańców gminy, ale wszystkie osoby, które chociażby tymczasowo znajdują się na jej terenie<sup>11</sup>. Zasada wyłączności ustawy w odniesieniu do ograniczania gwarantowanych konstytucyjnie praw i wolności nie wyklucza zatem możliwości ustanowienia przez organy samorządu terytorialnego „regulacji prawnych mających na celu przeciwdziałanie zagrożeniom dla życia, zdrowia lub mienia, a także dla spokoju publicznego pod warunkiem, że regulacje te są zgodne z zasadą proporcjonalności [...]”<sup>12</sup>. Wskazana zasada wymaga, by zastosowane przez prawodawcę środki doprowadziły do zrealizowania celów, dla których je ustanowiono. Ponadto muszą one być niezbędne dla ochrony interesu, w związku z którym są wprowadzane, oraz proporcjonalne *sensu stricto*, tak więc ich efekt powinien pozostawać we właściwych proporcjach do ciężarów nakładanych na obywatela, a tym samym wywierać we właściwy sposób interes publiczny i interes indywidualny<sup>13</sup>.

Najczęstszymi problemami, o których rada gminy rozstrzyga na gruncie regulaminu utrzymania czystości i porządku w zakresie określenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi, są kwestie związane ze sposobem prowadzenia psów w przestrzeniach publicznych, w tym korzystania ze smyczy lub kagańców oraz ograniczaniem możliwości wprowadzania ich na określone tereny. Mimo że na pozór mogłoby się wydawać, iż uregulowanie wskazanego zakresu nie jest zadaniem skomplikowanym, to analiza orzecznictwa uświadamia, że regulaminy utrzymania czystości i porządku dość często są przedmiotem rozważań sądów

<sup>9</sup> Tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 888 z późn. zm.

<sup>10</sup> A. Jezierska-Markocka, M. Markocki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2021, s. 42–45.

<sup>11</sup> I. Kwiatkowska, *Obowiązki właścicieli zwierząt domowych. Samowolne osiedlowe tabliczki a program walki z bezdomnością*, w: *Urzędnik jako strażnik realizacji ustawowych obowiązków wobec zwierząt*, red. T. Pietrzykowski, A. Bielska-Brodziak, K. Gil, M. Suska, Katowice 2016, s. 126.

<sup>12</sup> Wyrok TK z dnia 8 lipca 2003 r., P 10/02, LEX nr 80205.

<sup>13</sup> Wyrok TK z dnia 10 września 2020 r., K 13/18, LEX nr 3050629.

administracyjnych oraz że niedochowanie wymogów w zakresie stanowienia prawa nierzadko stanowi przyczynę stwierdzenia nieważności całego aktu bądź poszczególnych jego przepisów.

## 2. Bezwzględny nakaz prowadzenia psów na smyczy

Jak już wspomniano, zgodnie z brzmieniem art. 10a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt zabronione jest puszczanie psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. Naruszenie tego zakazu jest wykroczeniem zagrożonym karą aresztu albo grzywny<sup>14</sup>. Warto wyjaśnić, że wypełnienie znamion wykroczenia będzie miało miejsce wówczas, gdy zachowanie osoby w danym momencie odpowiedzialnej za opiekę nad psem spełni oba wskazane warunki.

Zdarza się, że rada gminy uchwalając regulamin utrzymania czystości i porządku, ustanawia bezwzględny nakaz prowadzenia psów na smyczy w miejscach publicznych. Przykładem takiej regulacji był § 14 ust. 3 uchwały nr VI/61/15 Rady Miejskiej w Czersku z dnia 14 maja 2015 r., który m.in. nakładał na osoby utrzymujące psy obowiązek wyprowadzania ich na smyczy<sup>15</sup>. Wskazana uchwała stanowiła przedmiot skargi wniesionej przed WSA w Gdańsku, w której prokurator rejonowy zarzucił omawianej regulacji istotne naruszenie art. 7 Konstytucji<sup>16</sup>, art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>17</sup> oraz art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, stwierdzając przy tym, że Rada Miejska przekroczyła upoważnienie ustawowe.

Poza *stricte* prawnym wymiarem dotyczącym niedopuszczalności modyfikacji przepisu ustawowego w akcie prawa miejscowego w postaci ustanowienia bezwzględnego nakazu prowadzenia psa na smyczy – podczas gdy ustawa o ochronie zwierząt wyraźnie wskazuje, że dozwolone jest puszczanie psów pod warunkiem możliwości ich kontroli i oznakowania w sposób umożliwiający identyfikację ich właściciela lub opiekuna – należy spojrzeć na tę kwestię także przez pryzmat założeń humanitarnej ochrony zwierząt, która nakłada na ludzi obowiązek zapewnienia

<sup>14</sup> Art. 37 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt.

<sup>15</sup> Uchwała nr VI/61/15 Rady Miejskiej w Czersku z dnia 14 maja 2015 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku w Gminie Czersk, Dz. Urz. Województwa Pomorskiego z 2015 r. poz. 1813.

<sup>16</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

<sup>17</sup> Tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.

zwierzętom opieki, w ramach której mieści się zapewnienie zwierzętom możliwości realizacji naturalnych potrzeb właściwych dla danego gatunku, rasy, a także indywidualnych potrzeb zwierzęcia związanych z jego wiekiem, płcią czy stanem zdrowia. Psy – choć gatunek ten charakteryzuje się dużą różnorodnością w zakresie eksterieru – posiadają bardzo złożone potrzeby eksploracyjno-poznawcze, socjalne i emocjonalne, a ponadto są zwierzętami wykazującymi się wysokim poziomem inteligencji oraz co do zasady są bardzo aktywne ruchowo<sup>18</sup>. Przepis regulaminu zakładający konieczność bezwzględnego i nieprzerwanego prowadzenia psa na smyczy, wyjąwszy fakt, iż stoi w sprzeczności z art. 10a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt, może również niekiedy naruszać założenia humanitarnej ochrony zwierząt.

Takie stanowisko przyjął WSA w Gdańsku, orzekając w przedmiocie skargi na uchwałę w sprawie regulaminu czystości i porządku na terenie Gminy Czersk w wyroku z dnia 20 lutego 2019 r. Sąd, stwierdzając nieważność § 14 ust. 3 zaskarżonej uchwały, wskazał, że nakładanie na właścicieli psów pewnych obowiązków jest zgodne z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach pod warunkiem, że obowiązki te pozostają w zgodzie z konstytucyjną zasadą proporcjonalności. Skarżony przepis nie przewidywał wyjątków uwzględniających cechy osobnicze psów, co może skutkować pociągnięciem osoby, pod której opieką znajduje się pies, do odpowiedzialności karnoskarbowej za zachowanie obiektywnie niestwarzające żadnego zagrożenia. Ponadto sąd stwierdził, że bezwzględny nakaz prowadzenia psa na smyczy „niezależnie od jego cech i innych uwarunkowań (w tym choroby, wieku) może w określonych sytuacjach prowadzić do działań niehumanitarnych”<sup>19</sup>. Podobne stanowisko wyraził m.in. WSA w Poznaniu, orzekając, że „brak jest [...] podstaw do wprowadzenia generalnego nakazu wyprowadzania psów na smyczy, bez dokonania rozróżnienia ze względu na rasę lub konkretne cechy danego gatunku”<sup>20</sup> oraz WSA w Rzeszowie, stwierdzając, że „generalny nakaz wyprowadzania psów na smyczy należy ocenić jako nadmierny, a wielu przypadkach jako niehumanitarny”<sup>21</sup>. Analogiczne orzeczenia wydawał także Naczelny Sąd Administracyjny<sup>22</sup>, powołując się w nich na pogląd W. Kotowskiego, zgodnie z którym „panowanie nad zwierzęciem w stopniu gwarantującym bezpieczeństwo

<sup>18</sup> H. Mamzer, *Braki urozmaiceń środowiskowych w schroniskach dla bezdomnych zwierząt – ludzka percepcja potrzeb zwierząt a ich dobrostan*, Medycyna Weterynaryjna 2020, t. 76, nr 5, s. 273–274.

<sup>19</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 20 lutego 2019 r., II SA/Gd 886/18, LEX nr 2625241.

<sup>20</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 lipca 2020 r., IV SA/Po 139/20, LEX nr 3034896.

<sup>21</sup> Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 18 sierpnia 2020 r., II SA/Rz 164/20, LEX nr 3055104.

<sup>22</sup> Zob. m.in. wyrok NSA z dnia 13 września 2012 r., II OSK 1492/12, LEX nr 1971175; wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2017 r., II OSK 3039/15, LEX nr 2380250; wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2021 r., III OSK 3666/21, LEX nr 3205910.

w miejscu publicznym [...] w ramach zwykłych środków ostrożności nie wymaga np. spacerowania z psem znajdującym się na smyczy”<sup>23</sup>.

Linia orzecznicza w przedmiotowym zakresie nie jest jednolita, bowiem zdarzają się wyroki całkowicie odmienne od tych przedstawionych wyżej. Ich analiza wskazuje jednak na zawarte w nich nieprawidłowości związane ze zbyt powierzchowną interpretacją przepisów ustawy o ochronie zwierząt. Jako przykład warto przytoczyć treść uzasadnienia wyroku WSA w Lublinie z dnia 22 czerwca 2021 r. W odpowiedzi na zarzut prokuratora rejonowego, skarżącego jeden z przepisów regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, wprowadzającego nakaz wyprowadzania psów wyłącznie na smyczy, sąd wskazał, że nieuprawnione jest w tym przypadku odwoływanie się do art. 10a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt, ponieważ „regulacja ta dotyczy [...] innej kwestii, a mianowicie puszczania zwierząt, a nie ich wyprowadzania (prowadzenia)” oraz że „przepisy te obejmują swymi hipotezami różne sytuacje faktyczne”<sup>24</sup>.

Jak już stwierdzono, na gruncie ustawy o ochronie zwierząt zabronione jest puszczanie psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna, co *a contrario* oznacza, że dozwolone jest puszczanie psa pod warunkiem zachowania możliwości sprawowania nad nim kontroli i przy dochowaniu wymogu oznakowania. Nie sposób utrzymywać przy tym, że opiekun zwierzęcia ma możliwość sprawowania nad nim jakiegokolwiek kontroli w sytuacji, w której puści psa wolno i nie znajduje się w jego pobliżu, zatem puszczenie psa pod warunkiem dochowania możliwości sprawowania nad nim kontroli musi *de facto* oznaczać, że jego opiekun znajduje się na tyle blisko zwierzęcia – więc jest przez nie widziany lub słyszany – iż jest w stanie co najmniej gestem lub mową wpływać na jego zachowanie. Ustawodawca nie zdefiniował pojęcia „wyprowadzania”, czy też „prowadzenia” psa, a zgodnie z definicją słownikową „wyprowadzić psa na spacer” oznacza spowodowanie, że zwierzę opuści dane pomieszczenie lub jakiś teren<sup>25</sup>, zaś „prowadzić”, zachowując kontekst prowadzenia kogoś lub czegoś, będzie oznaczać wskazywanie drogi do jakiegoś miejsca i udzielenie pomocy w dotarciu do niego<sup>26</sup>. W każdym przypadku wyprowadzenie czy prowadzenie psa będzie wymagało jakiegoś rodzaju sprawstwa. Skoro więc puszczenie psa – a zatem umożliwienie mu oddalenia się od opiekuna – w aktualnym stanie prawnym jest dozwolone pod warunkiem sprawowania nad nim kontroli, a przez to znajdowania się w pobliżu zwierzęcia, a wyprowadzenie czy prowadzenie psa zakłada możliwość

<sup>23</sup> W. Kotowski, *Komentarz do art. 77, w: Kodeks wykroczeń. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2009, s. 469–470.

<sup>24</sup> Wyrok WSA w Lublinie z dnia 22 czerwca 2021 r., SA/Lu 117/21, LEX nr 320885.

<sup>25</sup> <https://wsjp.pl/haslo/podglad/35544/wyprowadzic/4649724/psa-na-spacer> [dostęp: 3.02.2022 r.].

<sup>26</sup> [https://wsjp.pl/haslo/do\\_druku/4758/prowadzic](https://wsjp.pl/haslo/do_druku/4758/prowadzic) [dostęp: 3.02.2022 r.].

wpływanie na jego zachowanie, to nie sposób zgodzić się z sądem w zakresie, w jakim stwierdza on, że art. 10 ust. 3a ustawy o ochronie zwierząt nie obejmuje swoją hipotezą sytuacji, w której opiekun psa wyprowadza go na spacer<sup>27</sup>. Przeciwnie, zdaniem autorki wykładnia tego przepisu jednoznacznie na to wskazuje, co oznacza, że ustawodawca dopuścił możliwość spuszczenia psa ze smyczy w trakcie spaceru z opiekunem, który poprzez pozostawanie w pobliżu zwierzęcia zachowuje możliwość kontrolowania jego zachowania głosem lub gestem. Za taką argumentacją przemawia także zakaz puszczenia luzem psów na terenie lasów wynikający z art. 30 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach<sup>28</sup>, który traktować należy jako *lex specialis* wobec art. 10a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt<sup>29</sup>.

W przedmiotowym wyroku sąd stwierdza również, że przepis regulaminu zawierający nakaz wyprowadzania psów na smyczy na terenach użytku publicznego spełnia wymóg proporcjonalności, bowiem służy osiągnięciu celu, o którym mowa w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, „z uwagi na doprecyzowanie, że chodzi tu wyłącznie o wyprowadzanie psów na tereny użytku publicznego”. Warto w tym miejscu nadmienić, że przepisy krajowe nie zawierają jednolitej definicji terenów użytku publicznego ani przestrzeni czy miejsc publicznych. Na gruncie art. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>30</sup> obszar przestrzeni publicznej należy rozumieć jako obszar o szczególnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjający nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na jego położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne, określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Z kolei z katalogu celów publicznych zawartych w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>31</sup>, w związku z realizacją których wydzielane są grunty, można wywnioskować, że za miejsca publiczne uważa się m.in. drogi publiczne, drogi rowerowe, parki czy promenady. W doktrynie prawa karnego wskazuje się, że miejsce publiczne jest miejscem, „do którego dostęp ma każdy, bez żadnych ograniczeń (np. ulica czy sklep)” oraz że to właśnie kryterium dostępności dla bliżej nieoznaczonej liczby osób odróżnia miejsce publiczne od miejsca

---

<sup>27</sup> Komentując omawiany przepis, K. Kuszlewicz wprost wskazuje, że art. 10a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt dotyczy puszczenia psów podczas spacerów. Zob. K. Kuszlewicz, *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 168.

<sup>28</sup> Tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 672.

<sup>29</sup> K. Kuszlewicz, *Ustawa o ochronie zwierząt...*, s. 169.

<sup>30</sup> Tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 503.

<sup>31</sup> Tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 1899 z późn. zm.



prywatnego<sup>32</sup>. Natomiast J.M. Wojciechowski zwraca uwagę, że terenami przeznaczonymi do użytku publicznego będą tereny, „które zostały w odpowiedni sposób zagospodarowane i udostępnione do użytku publicznego”<sup>33</sup>.

Z powyższego wynika, że pojęcia te traktowane są jako bliskoznaczne, a zatem art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach upoważniający radę gminy do uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na obszarze jej działania, którego elementem obligatoryjnym jest określenie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do użytku wspólnego, daje organowi uchwałodawczemu możliwość ustanowienia pewnych zasad i nałożenia na opiekunów zwierząt obowiązków, które w praktyce muszą być realizowane w zasadzie na terenie całej gminy, z wyłączeniem posesji prywatnych. Trudno zatem utrzymywać, że – jak stwierdził sąd – przepis regulaminu został doprecyzowany z uwagi na to, że dotyczy wyprowadzania psów jedynie na tereny użytku publicznego, ponieważ samo pojęcie terenów użytku publicznego jest niezwykle szerokie. Względem na tę kwestię w ocenie autorki może zatem uzasadniać, że takiego sformułowania nie należy traktować jako doprecyzowanie, a co za tym idzie podważenie proporcjonalności i ekwiwalentności tychże obowiązków można uznać za zasadne.

Zapoznając się z treścią uzasadnienia wyroku WSA w Białymstoku z dnia 30 maja 2019 r., należy z kolei rozpatrzyć dwie kwestie. Po pierwsze, sąd dokonał błędnej wykładni art. 10a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt poprzez wskazanie, że zakaz zawarty w analizowanym przepisie „w istocie dotyczy puszczenia psów bez uwięzi”<sup>34</sup>. Błędna wykładnia polega na przyjęciu, że zwrot „bez możliwości kontroli” jest równoznaczny z bezwzględną koniecznością trzymania psa na uwięzi, na co zwrócono uwagę już wcześniej, a co jest nieuzasadnione i ponadto umożliwiałyby przypisanie odpowiedzialności o charakterze penalnym za zachowanie obiektywnie niestwarzające żadnego zagrożenia oraz pozwalałoby na całkowite pominięcie poprzedzających ten zwrot słów „puszczenie psów”. W opinii autorki nie istnieje faktyczna możliwość puszczenia psa przy jednoczesnym trzymaniu go na smyczy. Po drugie, sąd uzasadniając wprowadzenie w regulaminie utrzymania porządku i czystości na terenie gminy bezwzględnego nakazu prowadzenia psów na smyczy, wskazał, że „rzeczą oczywistą jest [...], że psy wolą biegać bez uwięzi, ale dochodzi w tym wypadku do zderzenia dwóch wartości: przyjemności zwierzęcia i ochrony

<sup>32</sup> M. Błaszczyk, *Zakazana reklama hazardu (art. 110a § 1 KKS)*, Monitor Prawniczy 2013, nr 11, s. 579–580.

<sup>33</sup> J.M. Wojciechowski, *Komentarz do art. 144, w: Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. J. Lachowski, Warszawa 2021, s. 673–674.

<sup>34</sup> Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 30 maja 2019 r., II SA/Bk 188/19, LEX nr 2686850.

przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi pochodzącą od tego właśnie zwierzęcia”. Uwaga, która zostanie poczyniona w kontekście cytowanego fragmentu wyroku, może wydawać się na pozór uwagą natury terminologicznej, jednak już teraz autorka pragnie podkreślić, że w niektórych przypadkach posługiwanie się właściwą terminologią na gruncie ustawy o ochronie zwierząt będzie miało doniosłe znaczenie prawne.

Podstawową dyrektywą przedmiotowej ustawy jest nakaz humanitarnego traktowania zwierząt, który w swojej definicji odwołuje się bezpośrednio do potrzeb zwierzęcia. W przekonaniu K. Kuszlewicz „przez potrzeby zwierzęcia należy rozumieć zarówno potrzeby wynikające z obiektywnej wiedzy na temat danego gatunku, jak i zindywidualizowanej sytuacji danego zwierzęcia, w tym jego wieku, płci, kondycji fizycznej i psychicznej”<sup>35</sup>. Ustawodawca w art. 6 ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt, zawierającym otwarty katalog zachowań kwalifikowanych jako znęcanie się nad zwierzętami, tym samym będących przestępstwem spenalizowanym w art. 35 ust. 1a ustawy o ochronie zwierząt, wskazuje m.in. na zachowanie polegające na utrzymywaniu zwierząt w niewłaściwych warunkach bytowania<sup>36</sup> – przy czym zgodnie z art. 4 pkt 15 ustawy o ochronie zwierząt przez właściwe warunki bytowania rozumie się zapewnienie zwierzęciu możliwości egzystencji, zgodnie z potrzebami danego gatunku, rasy, płci i wieku – czy na utrzymywaniu zwierzęcia bez odpowiedniego pokarmu lub wody przez okres wykraczający poza minimalne potrzeby właściwe dla danego gatunku<sup>37</sup>. W obu przypadkach ustawodawca, poprzez odwołanie się do potrzeb zwierzęcia, współkształtuje stronę przedmiotową przestępstwa znęcania się. Autorka dostrzega więc pewne zagrożenie w użyciu przez sąd słowa „przyjemność” w momencie, w którym bardziej uprawnione byłoby użycie słowa „potrzeba”. Chociaż w odniesieniu do komentowanego orzeczenia taki zabieg z pewnością nie zmieniłby sentencji wyroku, to odwołanie się do właściwej terminologii na gruncie ustawy o ochronie zwierząt ma istotne znaczenie, bowiem sprowadzanie naturalnej konieczności realizowania przez zwierzęta swoich potrzeb jedynie do odczuwanej przez nie w związku z tym przyjemności, na gruncie wskazanych wyżej dla przykładu przepisów, przekreślałoby możliwość zakwalifikowania zachowania sprawcy jako wypełniającego znamiona przestępstwa znęcania się.

---

<sup>35</sup> K. Kuszlewicz, *Ustawa o ochronie zwierząt...*, s. 100.

<sup>36</sup> Zob. art. 6 ust. 2 pkt 10 ustawy o ochronie zwierząt.

<sup>37</sup> Zob. art. 6 ust. 2 pkt 19 ustawy o ochronie zwierząt.

### 3. Bezwzględny nakaz prowadzenia psa w kagańcu

Obowiązek opiekuna psa w zakresie konieczności prowadzenia go w kagańcu, wynikający z regulaminów utrzymania czystości i porządku, równie często jak kwestia prowadzenia psa na smyczy jest przedmiotem rozważań sądów administracyjnych. W przeciwieństwie do przesądzenia o dopuszczalności spuszczenia psów ze smyczy, w odniesieniu do obowiązku nakładania psom kagańców w trakcie spacerów ustawodawca milczy.

W wyroku z dnia 11 marca 2020 r. WSA w Gorzowie Wielkopolskim, orzekając w sprawie nałożonego na opiekunów wszystkich ras psów bezwzględnego obowiązku prowadzenia ich na smyczy i w kagańcu, słusznie stwierdził, że „trudno [...] wymagać od właściciela używania kagańców wobec psów, które ze względu na swoją wagę i wielkość mogą być z łatwością trzymane na smyczy” oraz że „zwykłe środki ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia określa się jako tradycyjne, przyjęte zwyczajowo, naturalne dla danego gatunku zwierzęcia, dodatkowo uzależnione od jego cech osobniczych i ewentualnego, potencjalnego zagrożenia”, w związku z czym postanowienia takie należy uznać za nieproporcjonalne<sup>38</sup>. NSA – podobnie jak w przypadku nieprzewidującego wyjątków nakazu wyprowadzania psów na smyczy – wielokrotnie podkreślał także konieczność uwzględniania specyficznych cech i uwarunkowań zwierzęcia, w szczególności chorób i schorzeń, w związku z którymi generalny nakaz używania kagańców może prowadzić do działań niezgodnych z zasadą humanitarnego traktowania zwierząt<sup>39</sup>, co przykładowo miałyby miejsce u zwierzęcia, którego stan fizjologiczny nie pozwalałby na zastosowanie kagańca bez szkody dla jego zdrowia.

W przedmiotowym zakresie należy zwrócić uwagę na jeszcze jedną istotną kwestię. Artykuł 77 § 1 K.w. penalizuje niezachowanie zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia. Przez zwykłe środki ostrożności rozumie się środki, które powszechnie, zwyczajowo stosuje się, utrzymując dany gatunek zwierzęcia. Jak wyjaśnia J. Piórkowska-Flieger, „dotyczą one przede wszystkim miejsca trzymania zwierzęcia i sposobu ograniczania jego wolności. Mogą polegać w szczególności na wyprowadzaniu zwierząt pod nadzorem człowieka lub trzymaniu niebezpiecznego zwierzęcia na uwięzi”<sup>40</sup>. Nakazanymi środkami ostrożności

<sup>38</sup> Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 marca 2020 r., II SA/Go 13/20, LEX nr 2887957.

<sup>39</sup> Zob. m.in. wyrok NSA z dnia 14 listopada 2017 r., II OSK 443/16, LEX nr 2426937; wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2021 r., III OSK 3666/21, LEX nr 3205910; wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2021 r., III OSK 3403/21, LEX nr 3114505.

<sup>40</sup> J. Piórkowska-Flieger, *Komentarz do art. 77, w: Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. T. Bojarski, 2020 [wyd. el. 2020].

będą zaś nakazy i zakazy mające źródło w treści przepisów prawa<sup>41</sup>. W kontekście przedmiotu prowadzonych rozważań będą one wynikać w szczególności z regulaminów utrzymania czystości i porządku w gminach. Wykroczenie z art. 77 § 1 K.w. jest wykroczeniem o charakterze formalnym, a więc do wypełnienia jego znamion wystarczające jest niezachowanie wskazanych środków ostrożności, niezależnie od tego, czy w związku z ich niezachowaniem wystąpią jakiegokolwiek skutki.

Pozakodeksowym wykroczeniem wynikającym z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach jest – zgodnie z art. 10 ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – niewykonywanie obowiązków określonych w regulaminie. Co istotne, naruszenie art. 77 § 1 K.w. jest zagrożone karą grzywny w wysokości do 1000 zł, natomiast wykroczenie z art. 10 ust. 2a ustawy z dnia 13 września 1996 r. – do 5000 zł. W przypadku niedopełnienia obowiązków wynikających z regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie, nakazujących prowadzenie psa na smyczy, czy też na smyczy oraz w założonym kagańcu, naruszenie art. 77 § 1 K.w. oraz naruszenie art. 10 ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach pozostają ze sobą w zbiegu, przy czym sąd wymierzy karę na podstawie tego drugiego, jako surowiej penalizowanego<sup>42</sup>. W związku z powyższym, wprowadzone w regulaminach utrzymania czystości i porządku na terenie gmin ewentualne nakazy w przedmiocie prowadzenia psów w kagańcu tym bardziej powinny pozostawać we właściwej proporcji do realnego zagrożenia stwarzanego przez poszczególne rasy. Wątpliwym w ocenie autorki jest, że w przypadku braku – mającego swoje źródło w regulaminie – wymagania prowadzenia wszystkich ras psów w kagańcu na terenie danej gminy, sprawcą wykroczenia z art. 77 § 1 K.w., polegającego w tym przypadku na niedochowaniu zwykłych środków ostrożności, zostałaby osoba, która prowadziła by na smyczy, ale bez kagańca psa rasy *yorkshire terrier*, gdyż w odniesieniu do tej rasy bez wątplenia za wystarczające narzędzie do sprawowania kontroli nad psem uznano by smycz.

Kwestia proporcjonalności obowiązków nakładanych przez gminy na osoby utrzymujące psy w zakresie ich prowadzenia w przestrzeni publicznej inaczej kształtuje się w przypadku przedstawicieli psów ras uznawanych za agresywne. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 kwietnia 2003 r. w sprawie wykazu ras psów uznawanych za agresywne<sup>43</sup> zawiera zamknięty katalog ras, które ze względu na swój eksterier lub usposobienie, w tym możliwe predyspozycje do wykazywania zachowań agresywnych, zostały uznane za rasy stwarzające

<sup>41</sup> J.M. Wojciechowski, *Komentarz do art. 77, w: Kodeks wykroczeń...*, red. J. Lachowski, s. 351.

<sup>42</sup> W. Radecki, *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz*, wyd. 5, Warszawa 2016, s. 169.

<sup>43</sup> Dz. U. z 2003 r. Nr 77, poz. 687.

większe zagrożenie dla ludzi czy innych zwierząt. W § 1 przedmiotowego rozporządzenia wskazano jedenaście ras uznawanych za agresywne, do utrzymywania lub prowadzenia hodowli których, zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt, wymagane jest uzyskanie zezwolenia wydanego przez właściwego ze względu na planowane miejsce ich utrzymywania lub prowadzenia hodowli wójta (burmistrza, prezydenta miasta). W postępowaniu prowadzonym na wniosek zainteresowanego organ bada przesłanki negatywne, wynikające z art. 10 ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt, do których należą sposób postępowania z psem i utrzymywanie go w warunkach, które stanowią zagrożenie dla ludzi lub innych zwierząt. Rozstrzygnięcie w sprawie wydania oraz cofnięcia zezwolenia podejmowane jest w formie decyzji administracyjnej<sup>44</sup>.

Wymaga jednak podkreślenia, że omawiane rozporządzenie nie reguluje w żaden sposób kwestii obchodzenia się z psami wskazanymi w nim ras ani nie precyzuje warunków, w jakich należy je utrzymywać. Co istotne pod kątem prowadzonych rozważań, nie determinuje także w sposób bezpośredni obowiązku opiekuna w zakresie założenia kagańca psu, będącego przedstawicielem rasy ujętej w wykazie, przy prowadzeniu go w przestrzeni publicznej. Niemniej zdrowy rozsądek nakazuje uznać, że takiego rodzaju zabezpieczenie jest środkiem proporcjonalnym do zagrożenia, jakie może stwarzać pies należący do jednej z ras wyliczonych w wykazie, chociażby z uwagi na to, że ustawodawca przesądził o konieczności uzyskania specjalnego zezwolenia na jego utrzymywanie, stojąc tym samym na stanowisku, że wymaga on zachowania większych środków ostrożności niż pies rasy niewymienionej w wykazie. Powyższa uwaga nie jest jednak podstawą do stanowienia w regulaminach utrzymania czystości i porządku w gminach bezwzględnych nakazów prowadzenia psów ras uznawanych za agresywne za każdym razem na smyczy oraz w nałożonym kagańcu, bowiem również w odniesieniu do nich lokalny prawodawca powinien poczynić stosowne wyjątki.

Nie można też zgodzić się z poglądem wyrażonym przez W. Radeckiego, zgodnie z którym zasadne jest stosowanie wykładni rozszerzającej w odniesieniu do komentowanych przepisów dotyczących psów ras uznawanych za agresywne i obejmowanie zakresem wskazanych regulacji także mieszańców tych ras<sup>45</sup>, ponieważ zarówno ustawa o ochronie zwierząt, jak i wspomniane rozporządzenie obejmują swoim zakresem jedynie psy rasowe. Chociaż kwestia ta pozostaje poza przedmiotem zainteresowań niniejszego studium, to należy zwrócić uwagę, że na gruncie przywołanych przepisów pojawia się wiele problemów natury praktycznej – w tym również te podnoszone

<sup>44</sup> K. Kuszlewicz, *Ustawa o ochronie zwierząt...*, s. 166.

<sup>45</sup> W. Radecki, *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 97.

przez W. Radeckiego – wpływających nie tylko na bezpieczeństwo publiczne, lecz także na życie i zdrowie zwierząt pozostających pod opieką niewystarczająco przygotowanych do tej roli opiekunów. Tym samym pojawiają się postulaty dotyczące konieczności znowelizowania omawianych regulacji, wśród których na szczególną uwagę zasługują rozwiązania proponowane przez M. Duraj<sup>46</sup>.

#### **4. Zakaz wprowadzania psów na określone tereny lub do obiektów użyteczności publicznej**

Równie często gminne regulaminy utrzymania czystości i porządku zawierają regulacje ustanawiające zakazy wprowadzania psów lub innych zwierząt domowych na określone tereny bądź do budynków użyteczności publicznej i obsługi ludności. Przykładem może być regulamin Jordanowa, który zawierał zakaz wprowadzania psów m.in. do urzędów, zakładów opieki zdrowotnej, szkół czy placówek kulturalno-oświatowych<sup>47</sup> lub regulamin Lipnicy Wielkiej zakazujący wprowadzania zwierząt domowych na tereny placów zabaw, kąpielisk oraz tereny objęte zakazem na podstawie odrębnych uchwał rady gminy. Jak stwierdził w odniesieniu do regulacji zawartej w drugim ze wskazanych regulaminów WSA w Krakowie, przepis ustanawiający taki nakaz „nie budzi zastrzeżeń Sądu, bowiem tylko w ten sposób da się osiągnąć cel ustawowy, jakim jest ochrona przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku”<sup>48</sup>. Rozstrzygnięcie to zostało jednak zaskarżone kasacyjnie, co poskutkowało jego uchYLENIEM oraz stwierdzeniem nieważności regulacji nakazującej niewprowadzanie zwierząt domowych na określone tereny z uwagi na przekroczenie przez radę gminy upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Ponadto zdaniem NSA ustanowienie tak daleko idącego przepisu – poza tym, że wykracza poza materię określoną w ustawie – prowadzi do nadmiernego ograniczenia swobody poruszania się właścicieli zwierząt oraz ogranicza możliwość przebywania w określonych miejscach w ich towarzystwie<sup>49</sup>.

Regulamin utrzymania czystości i porządku określa obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, nakładane w celu zapewnienia ochrony przed

<sup>46</sup> M. Duraj, *Rasy niebezpieczne w prawie polskim i w prawie niektórych landów niemieckich*, Przegląd Prawa Publicznego 2012, nr 11, s. 32–46.

<sup>47</sup> Por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 24 lutego 2021 r., II SA/Kr 44/21, LEX nr 3156501.

<sup>48</sup> Wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 października 2019 r., II SA/Kr 957/19, LEX nr 2743749.

<sup>49</sup> Wyrok NSA z dnia 29 lipca 2020 r., II OSK 921/20, LEX nr 3064572.

zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Jednoznacznie wynika z tego, że ustawodawca założył dostępność terenów przeznaczonych do wspólnego użytku nie tylko dla ludzi, ale i dla zwierząt. Jak wielokrotnie wskazywał NSA, rada gminy jest uprawniona do „ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, by ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy i nie zagrażał przebywającym tam osobom”<sup>50</sup>. Należy zatem stwierdzić, że zawarte w gminnych regulaminach zakazy wprowadzania psów na określone tereny bez wątplenia stanowią przekroczenie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, bowiem nie obejmuje ono kompetencji do ustanowienia przez radę gminy całkowitego zakazu wprowadzania zwierząt do określonych miejsc.

Ustanowienie w gminnym regulaminie utrzymania czystości i porządku generalnego zakazu wprowadzania psów do budynków użyteczności publicznej również będzie stanowiło przekroczenie delegacji ustawowej, nawet wówczas, gdy uwzględniony zostanie w nim wyjątek odnoszący się do psów asystujących, o których mowa w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych<sup>51</sup>. Dla przykładu warto wskazać, że zakaz wprowadzania psów do budynków użyteczności publicznej oznaczałby zakaz wejścia z psem na teren dworca kolejowego, co byłoby równoznaczne z uniemożliwieniem przemieszczania się z psem przy użyciu tego środka komunikacji publicznej<sup>52</sup>, a tym samym stanowiłoby środek nadmierny i nieproporcjonalny w stosunku do zamierzonych przez ustawodawcę celów.

Rada gminy jest zatem upoważniona do zakreszenia jedynie takich obowiązków opiekunów zwierząt domowych, by ich obecność na określonych terenach lub wewnątrz budynków użyteczności publicznej uczynić bezpieczną oraz możliwie najmniej uciążliwą dla osób znajdujących się w pobliżu. Cele te możliwe są do osiągnięcia nie tylko poprzez całkowite uniemożliwienie przebywania zwierząt w określonych miejscach, lecz także poprzez regulacje nakazujące określony sposób prowadzenia czy postępowania ze zwierzętami w danym miejscu. Lokalny prawodawca powinien przy tym zachować możliwie szeroką dostępność terenów lub obiektów użyteczności publicznej, ograniczając ją jedynie z obiektywnie istotnych przyczyn.

<sup>50</sup> Wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11, LEX nr 1152130. Podobne stanowisko zostało wyrażone m.in. w wyroku NSA z dnia 21 czerwca 2017 r., II OSK 991/17, LEX nr 2352608 oraz w wyroku NSA z dnia 12 lutego 2019 r., II OSK 726/17, LEX nr 2645408.

<sup>51</sup> Tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 573 z późn. zm.

<sup>52</sup> Zob. wyrok WSA w Kielcach z dnia 4 listopada 2020 r., II SA/Ke 796/20, LEX nr 308629 oraz wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 9 lutego 2022 r., II SA/Rz 1335/21, LEX nr 3319928.

W ocenie autorki możliwym byłoby więc nałożenie w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie obowiązku prowadzenia psów na smyczy przykładowo na terenie parku, który nie obowiązywałby w strefach wyodrębnionych dla nich w jego ramach, czy nakazu niewprowadzania psów do określonych sfer, takich jak piaskownice czy place zabaw, z uwagi na bezpieczeństwo bawiących się na ich terenie dzieci oraz bezpieczeństwo sanitarne. Organ gminy powinien jednak każdorazowo uwzględnić szerszy kontekst, w szczególności ewentualne skutki faktyczne wprowadzanych w regulaminie nakazów i zakazów, a także specyfikę i charakterystykę obszaru terytorialnego poddawanego regulacji<sup>53</sup>.

## Zakończenie

Współcześnie relacje między ludźmi i zwierzętami są tematem niezwykle szeroko poruszonym w dyskursie publicznym<sup>54</sup>. Postępująca urbanizacja, pochłaniająca coraz większe połacie terenów zielonych, często staje się obiektem krytyki. Wydaje się, że społeczeństwo zaczęło sobie zdawać sprawę z tego, że pewne utarte wzorce i struktury należy przemyśleć bądź zinterpretować na nowo, tak by dawały one możliwość realizacji interesów i potrzeb wszystkich członków mieszanej, ludzko-zwierzęcej wspólnoty.

Jak pisze T. Pietrzykowski, „każda norma prawna stanowi określony sposób rozstrzygnięcia przez prawodawcę kolidujących ze sobą interesów. W tym duchu prawo stanowi środek ważenia interesów i wyboru sposobu, w jaki powinny być rozstrzygane zachodzące między nimi kolizje”<sup>55</sup>. Jednoznacznie wynika z tego, że w pierwszej kolejności to właśnie prawo stanowione jest najistotniejszym narzędziem, dzięki któremu – przy odpowiednim wyważeniu interesów ludzkich<sup>56</sup> i pozaludzkich – możliwym byłoby zgodne i bezpieczne funkcjonowanie w ramach tytułowego *Zoopolis*.

Reasumując, właściwa treść regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy powinna uwzględniać dyrektywy interpretacyjne zawarte w ustawie o ochronie zwierząt, gdyż to one zawierają najbardziej doniosłe rozstrzygnięcia

---

<sup>53</sup> A. Ostrowska, J. Polanowski, *Commentary on the Judgement of the Supreme Administrative Court of 20 June 2018 (II OSK 3084/17)*, Przegląd Prawa Administracyjnego 2018, t. 1, s. 126–127.

<sup>54</sup> J. Gellner, M. Boczar, *Architektura i zwierzęta*, Kraków 2021, s. 10–15.

<sup>55</sup> T. Pietrzykowski, *Prawo ochrony zwierząt – pojęcia, zasady, dylematy*, Warszawa 2022, s. 75.

<sup>56</sup> Zob. B. Rakoczy, *Protection of Animals and Protection from Animals as Seen by Polish Law*, *Studia Iuridica Lublinensia* 2021, t. 30, nr 3, s. 170.



w przedmiocie sposobu postępowania ze zwierzętami. Przy realizacji upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, rada gminy powinna mieć na uwadze przede wszystkim zasadę humanitarnego traktowania nakazującą postępowanie ze zwierzętami w sposób uwzględniający ich potrzeby oraz zapewniający im ochronę i opiekę. W tym miejscu uwidacznia się niezwykle istotna rola lokalnego prawodawcy, który dążąc do realizacji celów, jakimi są ochrona przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi ze strony zwierząt oraz przed zanieczyszczeniem przez nie terenów przeznaczonych do użytku wspólnego, powinien projektować regulacje przyszłego regulaminu utrzymania czystości i porządku w taki sposób, by na ich gruncie umożliwić także realizację potrzeb żyjących na terenie gminy zwierząt, dając tym samym wyraz zasadzie humanitarnego ich traktowania.

## Bibliografia

- Błaszczyk M., *Zakazana reklama hazardu (art. 110a § 1 KKS)*, Monitor Prawniczy 2013, nr 11.
- Donaldson S., Kymlicka W., *Zoopolis. Teoria polityczna praw zwierząt*, Warszawa 2018.
- Duraj M., *Rasy niebezpieczne w prawie polskim i w prawie niektórych landów niemieckich*, Przegląd Prawa Publicznego 2012, nr 11.
- Gellner J., Boczar M., *Architektura i zwierzęta*, Kraków 2021.
- Jezińska-Markocka A., Markocki M., *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2021.
- Kotowski W., *Komentarz do art. 77, w: Kodeks wykroczeń. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2009.
- Kuszczyk K., *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Kwiatkowska I., *Obowiązki właścicieli zwierząt domowych. Samowolne osiedlowe tabliczki a program walki z bezdomnością*, w: *Urzędnik jako strażnik realizacji ustawowych obowiązków wobec zwierząt*, red. T. Pietrzykowski, A. Bielska-Brodziak, K. Gil, M. Suska, Katowice 2016.
- Mamzer H., *Braki urozmaiceń środowiskowych w schroniskach dla bezdomnych zwierząt – ludzka percepcja potrzeb zwierząt a ich dobrostan*, Medycyna Weterynaryjna 2020, t. 76, nr 5, DOI: 10.21521/mw.6358.
- Ostrowska A., Polanowski J., *Commentary on the Judgement of the Supreme Administrative Court of 20 June 2018 (II OSK 3084/17)*, Przegląd Prawa Administracyjnego 2018, t. 1, DOI: 10.17951/ppa.2018.1.
- Pietrzykowski T., *Prawo ochrony zwierząt – pojęcia, zasady, dylematy*, Warszawa 2022.
- Piórkowska-Flieger J., *Komentarz do art. 77, w: Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. T. Bojarski, 2020 [wyd. el. LEX].
- Radecki W., *Ustawy o ochronie zwierząt. Komentarz*, Warszawa 2015.

- Radecki W., *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz*, wyd. 5, Warszawa 2016.
- Rakoczy B., *Protection of Animals and Protection from Animals as Seen by Polish Law*, *Studia Iuridica Lublinensia* 2021, t. 30, nr 3, DOI: 10.17951/sil.2021.30.3.161-172.
- Serpell J., *W towarzystwie zwierząt. Analiza związków ludzie – zwierzęta*, Warszawa 1999.
- Wojciechowski J.M., *Komentarz do art. 144*, w: *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. J. Lachowski, Warszawa 2021.