

## **Podstawy prawne działań gminy wobec bezdomnych zwierząt**

W aktualnym stanie prawnym, problem bezdomnych zwierząt wchodzi w zakres zadań własnych gmin na podstawie dwóch różnych ustaw, zawierających niespójne przepisy.

### **1. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach**

Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. 1996, Nr 132, poz. 622) określa w art. 3, następujące obowiązkowe zadanie gminy:

"Gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności: (...) organizują ochronę przed bezdomnymi zwierzętami na zasadach określonych w odrębnych przepisach (...)".

Jednak zasady ochrony przed bezdomnymi zwierzętami nie zostały nigdzie określone, ani też ustawa nie zawiera delegacji do określenia takich zasad.

Pomimo to, ustawa przewiduje wydawanie przez wójtów/burmistrzów/prezydentów zezwoleń dla przedsiębiorców na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami. Ogłaszane są wymagania, które przedsiębiorcy winni spełnić dla uzyskania zezwolenia. Przewiduje się m.in. składanie przez nich "informacji o stosowanych technologiach" (art. 8). Udzielając zezwolenia, wójt/burmistrz/prezydent określa w nim także "wymagania w zakresie jakości usług objętych zezwoleniem" (art. 9). Należy oczekiwać, że udzielający zezwolenia na działalność w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami wskaże w nim również owe "zasady określone w odrębnych przepisach" o jakich mówi ustawa. Inaczej wydał by zezwolenie na działalność nieuregulowaną przepisami prawa.

Ten sam tryb wydawania przedsiębiorcom zezwoleń ustawa przewiduje dla "prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części". Takie same wymagania stawiane są prowadzeniu schroniska przez gminną jednostkę organizacyjną, choć nie musi ona posiadać zezwolenia (art. 7). Należy zauważyć, że gmina nie może wydawać zezwolenia ani prowadzić schroniska na podstawie w/w art.3, ust.5, pkt.5 o "ochronie przed bezdomnymi zwierzętami", bo w art. 7 rozróżnia przedmiotowo "ochronę przed bezdomnymi zwierzętami" od "prowadzenia schronisk" (a ponadto tego ostatniego nie wlicza do obowiązkowych zadań gminy).

Cel prowadzenia zakładu określanego w ustawie o utrzymaniu czystości terminem "schronisko", a więc i cel wydania zezwolenia, nie jest określony przepisami prawa. Powinien zatem być określony przez wydającego zezwolenie razem z przyjęciem określonej technologii i ustaleniem norm jakościowych. Tym bardziej, że cel taki nie jest oczywisty.

Klasyfikacja budżetowa nie przewiduje w budżetach gmin środków na ochronę bezdomnych zwierząt ani opiekę nad nimi. Wprawdzie budżety zawierają w dziale gospodarki komunalnej pozycję "schroniska dla zwierząt" ale jest ona związana z klasami Polskiej Klasyfikacji Działalności o numerach 90.01-90.03. Tam zaś żywych zwierząt domowych dotyczy tylko działalność określona jako "związana z unieszkodliwianiem zarażonych żywych zwierząt lub martwych i pozostałych skażonych odpadów". Taka jest w myśl klasyfikacji budżetowej rola schronisk.

Działania gmin wobec bezdomnych zwierząt, podejmowane na podstawie ustawy o utrzymaniu czystości są ograniczone:

- podmiotowo – tylko do własnych jednostek organizacyjnych lub przedsiębiorców.
- zakresowo – tylko do zwalczania zarazy i usuwania niebezpiecznych odpadów.

Ponadto udzielanie koncesji na działalność z zakresu "ochrony przed bezdomnymi zwierzętami" wymaga wskazania "odrębnych przepisów" o jakich mowa w ustawie.

## 2. Ustawa o ochronie zwierząt

Drugą ustawą, która reguluje zadania gmin związane z problem bezdomnych zwierząt, jest ustawa o ochronie zwierząt (Dz.U. 2003, Nr 106, poz. 1002), której art. 11 nakłada na gminy nieobowiązkowe zadanie własne "zapewniania opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywania". Przepisy wykonawcze nakazują umieszczanie wyłapanych bezdomnych zwierząt w "schroniskach". Ten sam artykuł stwierdza, że "organizacje społeczne, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, mogą zapewniać bezdomnym zwierzętom opiekę i w tym celu prowadzić schroniska dla zwierząt, w porozumieniu z właściwymi organami samorządu terytorialnego".

Pod tym samym terminem "schroniska" rozumie się tu działalność istotnie różną niż określona w ustawie o zachowaniu czystości:

- podmiotem są organizacje społeczne a nie przedsiębiorcy. Trzeba to rozumieć jako wymóg działania nie dla zysku, bowiem tak właśnie realizowane są statutowe cele organizacji społecznych;
- cel działania schroniska jest wyraźnie określony jako zapewnianie opieki, podczas gdy w ustawie o utrzymaniu czystości jest on nieokreślony lub sprowadza się do utylizacji;
- do prowadzenia takiego schroniska wymagane jest "porozumienie z organami samorządu terytorialnego" a nie zezwolenie wydawane przez właściwego wójta/burmistrza/prezydenta w trybie decyzji administracyjnej, jak to jest dla schronisk w rozumieniu ustawy o czystości.

W myśl ustawy o ochronie zwierząt, problem bezdomnych zwierząt rozwiązywany jest przez gminy w dwóch płaszczyznach: zapobiegania o jakim mowa w art. 11a (sterylizacja, adopcja, uśmiercanie ślepych miotów) oraz zapewniania opieki zwierzętom aktualnie bezdomnym w niekomercyjnych schroniskach prowadzonych przez organizacje społeczne.

Ustawa nie precyzuje pojęcia "opieki". Żadne przepisy nie określają nawet konkretnych norm bytowych dla zwierząt domowych, dotyczących pomieszczeń, zagęszczenia, żywienia itd. – jakie określa się np. dla zwierząt gospodarskich i innych zwierząt użytkowych. Norm tych nie stanowią także przepisy nadzoru weterynaryjnego nad schroniskami, bo dotyczą wyłącznie względów bezpieczeństwa sanitarno-epidemiologicznego. Normy takie można uznać za zbędne jeśli równocześnie przyjąć, że miarą powinny tu być warunki zbliżone do domowych, co może wnikać z ustawowej definicji zwierząt domowych. Wiadomo na pewno, że najbardziej skromne warunki opieki nad bezdomnymi zwierzętami domowymi nie mogą być jednak "niewłaściwymi warunkami bytowania" dla tego typu zwierząt, bo wtedy może zachodzić przestępstwo znęcania się nad zwierzętami (art. 6 ustawy o ochronie zwierząt).

Nie przesądzając na czym polega "zapewnianie opieki" ze strony gminy, ani jak konkretnie jest ona wykonywana, można twierdzić, że nieodzownym warunkiem uznania jakiegoś sposobu postępowania za "opiekę" jest wiedza opiekuna o losie przedmiotów jego opieki, identyfikowanych jako poszczególne osobniki. W przypadku podmiotu prawnego jakim jest gmina, wiedza ta musi wyrażać się w ewidencji zwierząt pozostających pod opieką gminy. Bez takiej ewidencji, gmina nie jest w stanie rozliczyć efektów wydawania publicznych pieniędzy na opiekę.

Z ustawowego zadania gminy "zapewniania opieki" nie wynika obowiązek utrzymywania schronisk. Dopiero podjęcie przez gminę "wyłapywania", określonego w akcie wykonawczym do ustawy, wymaga umieszczania wyłapanych bezdomnych zwierząt w "schroniskach" (Rozporządzenie MSWiA w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt, Dz.U. 1998, Nr 113, poz. 753). Oczywiście w "schroniskach" w rozumieniu ustawy o ochronie zwierząt a nie innej ustawy – tej o utrzymaniu czystości.

Wbrew powszechnym przekonaniom, zlecenie wyłapywania nie może być traktowane jako wypełnianie przez gminę obowiązku ochrony przed bezdomnymi zwierzętami. Nie ma bowiem żadnych podstaw, by zasady wyłapywania określone w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy o ochronie zwierząt, traktować jako te "zasady określone w odrębnych przepisach", o których mowa w gminnym zadaniu ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, nałożonym ustawą o utrzymaniu czystości. To, że wyłapywanie może faktycznie służyć ochronie przed bezdomnymi zwierzętami, nie jest wystarczającą podstawą uznania go za środek legalny. Przepisy przewidują bowiem inny cel

użycia tego środka, wyrażający się innym dobrem chronionym. Jest nim dobro zwierząt, o jakim mówi ustawa o ochronie zwierząt ("opieka nad"), a nie ludzi, o jakim mówi ustawa o utrzymaniu czystości ("ochrona przed").

Można natomiast słusznie wnioskować, że realizacja zadania zapewnienia bezdomnym zwierzętom opieki zawiera w sobie praktycznie realizację zadania ochrony przed nimi. Dostateczna opieka nad zwierzętami zapobiega bowiem sytuacji, w jakiej mogły one stanowić zagrożenie dla ludzi. Nie jest natomiast poprawne rozumowanie odwrotne, że każde usuwanie zagrożenia ze strony bezdomnych zwierząt stanowi tym samym opiekowanie się nimi.

- Działania gmin wobec bezdomnych zwierząt podejmowane na podstawie ustawy o ochronie zwierząt powinny polegać na zapobieganiu bezdomności zwierząt, a w stosunku do zwierząt aktualnie bezdomnych, zapewnieniu im opieki dowolnymi legalnymi sposobami.
- Gdyby gmina chciała skorzystać z instytucji "wylapywania" określonej w rozporządzeniu wykonawczym, zwierzęta muszą trafiać do niekomercyjnych schronisk prowadzonych przez organizacje społeczne.
- Zwierzęta, wobec których gmina podjęła działania jako wobec bezdomnych, muszą być przez gminę odpowiednio ewidencjonowane, tak jak i przebieg opieki nad nimi.
- Zobowiązanie gminy do opieki ustaje wyłącznie wskutek ustania bezdomności – czyli zyskania przez zwierzę właściciela zobowiązanego do opieki, albo wskutek śmierci zwierzęcia. Śmierć może być naturalna albo może być to uśmiercenie z powodu przewidzianego ustawą. Ustawa o ochronie zwierząt wylicza legalne powody uśmiercania zwierząt. Do zwierząt domowych pozostających pod opieką ma zastosowanie zasadniczo tylko jeden powód, humanitarny.
- Realizacja zadania zapewnienia bezdomnym zwierzętom opieki zawiera już w sobie realizację zadania ochrony przed bezdomnymi zwierzętami i praktycznie uwalnia gminę od zadania ochrony przed nimi, nałożonego ustawą o utrzymaniu czystości.

### 3. Formy prawne zapewniania opieki

Zadanie zapewnienia bezdomnym zwierzętom opieki zostało nałożone na gminy wbrew Konstytucji, która wymaga, by wskazać nowe źródła przychodów gmin na realizację jej nowych zadań.

Klasyfikacja budżetowa nie wyodrębnia środków na zapewnienie bezdomnym zwierzętom opieki. W szczególności nie dotyczy tego zadania pozycja budżetowa "schroniska dla zwierząt" w dziale gospodarki komunalnej – jak to wskazano wyżej. Wątpliwe jest też włączanie tej opieki w szeroko rozumianą "ochronę środowiska" (np. finansowanie z Funduszu Ochrony Środowiska). Bezdomne zwierzęta domowe nie należą do naszego środowiska, bo zjawisko to należy przypisać w całości sprawczości ludzi. To raczej my jesteśmy "środowiskiem" istnienia bezdomnych zwierząt.

Ramami dla realizacji zadania zapewnienia opieki w większej skali, w tym zwłaszcza współpracy z niekomercyjnymi schroniskami prowadzonymi przez organizacje społeczne, jest ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz.U. 2003, Nr 96, poz. 873). Przewiduje ona powierzenie organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych, lub dotowanie ich działań w tej sferze. Określona w ustawie sfera zadań pożytku publicznego obejmuje m.in. "ochronę zwierząt", co dobrze odpowiada zadaniu zapewnienia opieki, nałożonym ustawą o ochronie zwierząt. Umowy mogą przewidywać zarówno odpłatną jak i nieodpłatną działalność pożytku publicznego określoną w tej ustawie, ale nie może to być działalność gospodarcza. W ramach tych nie mieszczą się zatem przedsiębiorcy z branży utylizacji, czyli podmioty prowadzące schroniska na podstawie zezwolenia od wójta/burmistrza/prezydenta.

Nie można też w tych ramach realizować wylapywania bezdomnych zwierząt, bo zostało to zarezerwowane dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. Na szczęście instytucja

wyłapywania jest konstrukcją sztuczną i zbędną w kontekście zadania zapewnienia opieki. Czynność ujęcia zwierzęcia i zawiezienia do schroniska lub lecznicy należy z pewnością do czynności samej opieki, o ile podejmowania jest w celu opieki – a jest to przecież jedyny legalny cel wyłapywania. Zlecenie przez gminę wyłapywania osobno od opieki, wymaga dokonania szeregu uzgodnień i ustaleń w formie prawa miejscowego, w tym sprecyzowania dalszego losu zwierząt wyłapanych i umieszczonych w schroniskach.

Sposobem realizacji zadania zapewnienia opieki w mniejszej skali, odpowiednim dla większości małych gmin, może być zlecenie opieki nad bezdomnymi zwierzętami własnym mieszkańcom, w formie zlecenia bez wynagrodzenia ale ze zwrotem kosztów realizacji zlecenia (art. 735 i 742 kodeksu cywilnego). Doraźny zwrot kosztów weterynaryjnych, względnie zryczałtowany zwrot kosztów utrzymania przez określony czas, może mieć postać gminnego "programu poszukiwania nowych właścicieli zwierząt" o jakim mowa w art. 11a ustawy o ochronie zwierząt, obok finansowania przez gminę sterylizacji, kastracji i usypiania ślepych miotów.

Warszawa, sierpień 2007

Biuro Ochrony Zwierząt  
Fundacja dla Zwierząt ARGOS  
04-886 Warszawa  
ul. Garncarska 37A  
tel./fax 022 615 52 82  
e-mail: [boz@boz.org.pl](mailto:boz@boz.org.pl)  
[www.boz.org.pl](http://www.boz.org.pl)