

Uwagi do projektu zmiany ustawy o ochronie zwierząt
(projekt Straży dla Zwierząt z 10 lipca 2010 r.)
w zakresie problemu zwierząt bezdomnych

Zamiar rozwiązania problemu bezdomnych zwierząt, a zwłaszcza likwidacji „hyclostwa”, skupia się w trzech proponowanych zmianach, do których ograniczamy swoje uwagi.

1) proponuje się usunięcie przepisów o schroniskach i bezdomnych zwierzętach z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (u.c.p.g.)

Nie spowoduje to zmian oczekiwanych w uzasadnieniu do projektu, lecz zmiany w kierunku przeciwnym. Ustawa ta zalicza prowadzenie schronisk do działalności regulowanej, tj. wymagającej zezwolenia. Określa warunki i procedury z związane z udzielaniem zezwoleń oraz nadzór wynikający z udzielonego zezwolenia. Uchylenie tych przepisów spowoduje, że prowadzenie schronisk nie będzie już wymagało zezwolenia i nie będzie też z tego tytułu nadzorowane. Prowadzenie schronisk przez przedsiębiorców będzie więc znacznie łatwiejsze i bardziej atrakcyjne. Można zatem oczekiwać wzrostu ilości takich podmiotów i spadku cen dla gmin, co łącznie może spowodować gwałtowny wzrost przerebu zwierząt w takich schroniskach. W tym także wzrost patologii „hyclostwa” o jakiej mówi projekt.

Gminne zezwolenia na prowadzenie schronisk muszą określać obszar działalności, który naturalnie musi ograniczać się do terenu własnej gminy, co jednak nie jest przestrzegane w praktyce. Gdyby więc nowelizacja miała na celu ograniczenie działalności „hycłowskiej” niezależnych przedsiębiorców, to powinna dotyczyć egzekwowania tych przepisów a nie uchylania ich.

2) proponowany art. 11 ust. 9:

„Zabrania się prowadzenia schronisk dla zwierząt dla zysku”.

a) zakazać czego?

Ani działalność „dla zysku” ani „prowadzenie schronisk” nie są terminami, które dały by się jednoznacznie skonkretyzować za gruncie istniejących przepisów. Nieprzypadkowo więc projekt nie wskazuje żadnych konkretnych środków wyegzekwowania tak sformułowanego zakazu. W szczególności, z proponowanego przepisu nie wynika dla gmin zniesienie możliwości zakupu dowolnych usług od dowolnych podmiotów w dziedzinie ich gospodarki komunalnej. Projekt nie określa sposobu likwidowania schronisk, co do których ustalono (jak?), że są prowadzone dla zysku. Proponowany zakaz, jako wyjątek od zasady swobody działalności gospodarczej i od zasady swobody sposobów realizacji swych zadań przez gminy, musiał by sięgać do ustaw stanowiących te zasady.

b) zakazać komu?

Zakaz taki dotyczył by zapewne także schronisk gminnych, prowadzonych przez miejskie przedsiębiorstwa komunalne działające w formie spółek prawa handlowego. A także organizacji pozarządowych o tyle, o ile „prowadzenie schronisk” nie należy do sfery pożytku publicznego i jest prowadzone w formie sprzedaży usług. Jest to dominująca forma finansowania schronisk prowadzonych przez organizacje społeczne. Niski stan sprawozdawczości organizacji pozarządowych (w tym OPP) i nadzoru nad nimi sprawia, że w większości przypadków nie da się rozstrzygnąć czy prowadzą odpłatną działalność pożytku publicznego, czy działają „dla zysku”. Projekt nie wskazuje zresztą kto miał by to badać. Po siedmiu latach od uchwaleniu ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie nie ma jeszcze norm sprawozdawczości ani praktyki nadzoru, które pozwalały by to określić. Należy mieć też na uwadze, że o ile prowadzenie schronisk kwalifikowane

jest często do indywidualnej działalności rolniczej (chów zwierząt, usługi z nim związane itp.), to tym samym w ogóle wykracza poza sferę prowadzenia rachunkowości, co niweczy też kryteria rozróżniania działalności "nie dla zysku" i "dla zysku".

3) proponowany art. 11 ust. 6:

„Gmina prowadzi schronisko lub zleca jego prowadzenie organizacji pożytku publicznego, której statutowym celem działania jest humanitarna ochrona zwierząt”.

a) zadanie prowadzenia schronisk

Prowadzenie schronisk było by nowym zadaniem gminy, na które ustawa powinna wskazać nowe źródła zwiększenia dochodów własnych lub subwencji. Projekt ich nie wskazuje. Choć prowadzenie schronisk nie należy wprost do katalogu zadań publicznych gmin, to za ich pośrednictwem gminy realizują swe inne, różnie określone zadania. Cokolwiek rozumieć przez „prowadzenie schroniska”, żadne przepisy nie wiążą bezpośrednio takiej działalności z zadaniem zapewnienia bezdomnym zwierzętom opieki, bo też ani prowadzenie schronisk ani publiczne zadanie zapewniania opieki nie są sprecyzowane w przepisach prawa. Proponowany przepis nie wyeliminuje więc zjawiska prowadzenia schroniska dla sprzedaży innym gminom usług komunalnych "przyjmowania psów" przez podmiot, któremu dana gmina powierzyła prowadzenie schroniska.

b) dobre organizacje

Założenie projektu o „złych” przedsiębiorcach i „dobrych” organizacjach, którym należało by zlecać prowadzenie schronisk, nie znajduje potwierdzenia w mierzalnych efektach działania schronisk. Publikowana przez Biuro Ochrony Zwierząt "czarna lista" schronisk (2006-2008) wylicza te zakłady, które wykazują symptomy patologicznego działania, rejestrowane na podstawie urzędowych danych o brakach w ewidencji, o wysokiej śmiertelności lub o rażącym zagażowaniu zwierząt. Lista obejmuje 82 pozycje, tj. ponad połowę zarejestrowanych schronisk. Organizacje społeczne (w tym OPP) prowadziły 30% schronisk z tej listy. Prawie wszystkie te schroniska są własnością gmin. Swoich własnych schronisk organizacje prowadziły tylko trzy i wszystkie one są na tej liście. Własnych schronisk prowadzonych przez indywidualnych przedsiębiorców było na liście 18%. Co do reszty, tj. 52% schronisk z listy, gminy prowadzi je jako jednostki lub zakłady budżetowe albo zlecają administrowanie nimi spółkom gminnym lub indywidualnym przedsiębiorcom. Wśród 25 schronisk z "czarnej listy", prowadzonych przez organizacje pozarządowe, większość (18) prowadzona była przez organizacje o statusie OPP. Ponadto istnieje szczegółowa dokumentacja patologicznego działania schronisk w Siedliskach k/Elku i w Celestynowie (TOZ), w Korabiewicach (Fundacja "Niedźwiedź"), w Chrcynnie (Fundacja "Centrum Ochrony Środowiska"). Prawomocny wyrok za znęcanie się nad zwierzętami zapadł wobec kierowniczkę schroniska w Orzechowcach k/Przemyśla, kierującej nim w imieniu Stowarzyszenia Ochrony Zwierząt "Sara". Wszystkie te podmioty miały status OPP. Przy najgorszym w Polsce, schronisku miejskim w Bytomiu (rekordowe 52% utraconych psów, 62% kotów w 2009 r.) działa organizacja o statusie OPP, rządzona przez kierowniczkę schroniska i jej zastępczynię.

c) status OPP

Podmiotowy status OPP nic nie wnosi do sprawy patologii prowadzenia schronisk, bo status ten dotyczy innych zagadnień niż opieka nad zwierzętami. Nabycie statusu OPP przez organizację pozarządową nie wynika z merytorycznej oceny działania organizacji, a wyłącznie z formalnego spełnienia przez nią pewnych niewygórowanych wymagań organizacyjnych (antykorupcyjne zapisy w statucie, posiadanie wewnętrznego organu nadzorczego). Merytoryczna ocena działania organizacji pozarządowych (nawet gdyby jakieś organy państwa chciały się jej podjąć), nie była by zresztą możliwa w tej branży, z powodu braku jakichkolwiek standardów wykonywania opieki nad zwierzętami bezdomnymi.

d) zlecenie

Z treści proponowanego przepisu o "zleceniu prowadzenia schroniska" organizacji nie wynika żadna nowa regulacja dotychczasowej praktyki. Nie określono czy chodzi o eksploatację obiektu gminnego, czy o usługi dla gminy, czy tylko jednej gminy i jakie to mają być usługi – opieki w imieniu i na odpowiedzialność gminy czy cesji publicznego zadania na podmioty prywatne, czyli „hyclostwa”.

Treść proponowanego przepisu nie określa trybu i zakresu zleceń w nawiązaniu do określonych prawem zadań gmin i trybu ich zlecania. Nie wiadomo więc, czy jest to zakup usług w ramach działalności odpłatnej lub działalności gospodarczej organizacji, zlecenie zadań własnych gmin leżących w sferze pożytku publicznego (opieka nad zwierzętami bezdomnymi zaliczająca się do ochrony zwierząt) czy też zlecenie zadań leżących poza tym zakresem (utrzymanie czystości i porządku, w tym zwłaszcza ochrona przed bezdomnymi zwierzętami i usuwanie odpadów, tj. padliny) albo wręcz umowa o usługi leżące poza zakresem zadań publicznych (przyjmowanie zwierząt od właścicieli, handel zwierzętami, prowadzenie hotelu, itp.). Obecnie pojęcie „prowadzenie schroniska” obejmuje faktycznie wszystkie te zakresy działania i formy finansowania przez gminy.

e) statutowy cel

Związek prowadzenia schronisk z zadaniem zapewnianiem opieki nie da się też wywodzić ze statutów organizacji. Żaden ze znanych statutów organizacji społecznych nie określa ani nie wskazuje takich wiążących standardów prowadzenia schronisk, które gwarantowały by, że prowadzenie schroniska przez tą organizację jest tożsame z zapewnianiem opieki.

Podsumowanie

W sumie nie wiadomo więc jak proponowane przepisy miały by prowadzić do zmian w praktykowanej obecnie opiece nad bezdomnymi zwierzętami, w tym także wykonywanej przez organizacje pozarządowe. Natomiast wprowadzenie ich w życie spowodowało by z jednej strony konflikt z licznymi przepisami innych ustaw, a z drugiej spowodowało by w praktyce zwiększenie obserwowanej patologii.

Koncepcja przedstawiona w projekcie opiera się na błędzie, polegającym na tym, że za punkt wyjścia autorzy przyjmują termin "schronisko", który bezpodstawnie kojarzą z instytucją opieki, podmiotem określonych *gdzieś* praw i obowiązków, *jakoś* powiązaną z publicznym zadaniem opieki. Jednak na gruncie przepisów jest to tylko kategoria statystycznej klasyfikacji działalności, wyróżniona pod względem organizacyjno-technicznym.

Drugi błąd to metoda postępowania, która polega na tym, że przyjmuje się za punkt wyjścia obserwowaną patologię, określoną tu pojęciem "hyclostwo", ale nie analizuje się tego zjawiska w kategoriach prawnych, tj. w kontekście obowiązujących aktualnie przepisów, by wykryć co należy w nich zmienić. Zamiast tego przyjmuje się z góry wartościujące rozróżnienie "złych" przedsiębiorców od "dobrych" organizacji, a następnie szuka się dla tej wartości jakiegoś wyrazu w przepisach prawa. Postępując w taki sposób autorzy narażają się na zarzut działania nie dla ochrony zwierząt, lecz w interesach pewnych podmiotów na rynku zwierząt domowych.