

Warszawa, 27 grudnia 2013 r.

Fundacja dla Zwierząt „Argos”
04-886 Warszawa, ul. Garncarska 37A
KRS: 286138
www.argos.org.pl

(Adresaci:
Prezydent Rzeczypospolitej Bronisław Komorowski
Marszałek Senatu Bogdan Borusewicz
Marszałek Sejmu Ewa Kopacz
Prezes Rady Ministrów Donald Tusk
Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego Stanisław Dąbrowski
Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego Roman Hauser
Prokurator Generalny Andrzej Seremet
Prezes Najwyższej Izby Kontroli Krzysztof Kwiatkowski
Rzecznik Praw Obywatelskich Irena Lipowicz)

(...)

W imieniu Fundacji dla Zwierząt „Argos” a także wymienionych niżej organizacji pozarządowych, zajmujących się humanitarną ochroną zwierząt, zwracam się z prośbą o rozważenie możliwości wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisów dotyczących problemu bezdomnych zwierząt.

W celu przybliżenia specyficznego problemu bezdomnych zwierząt w Polsce, przedstawiamy go pokrótce w załączonym tekście publicystycznym p.t. „Hyclostwo”, a także przywołujemy fragmenty uzasadnienia do poselskiego projektu zmiany ustawy o ochronie zwierząt, jaka została uchwalona w 2011 r.

Załączamy nasz projekt wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, zawierający szczegółowy opis tego, jak kwestionowane przepisy, w ich łącznym działaniu, ukształtowały patologiczny mechanizm, który czyni problem nierozwiązywalnym i coraz bardziej dotkliwym. Zarówno z punktu widzenia humanitarnej ochrony zwierząt jak i nieracjonalnych wydatków gmin. Wskazujemy na niedostateczną określoność kwestionowanych konkretnych przepisów jako główną przyczynę patologii. Odwołujemy się do ustalonej praktyki ich interpretowania i skutków. Zachowanie rozsądnej objętości naszego wniosku nie pozwala na przytoczenie i omówienie licznych przykładów tej praktyki. Wniosek nasz podsumowuje wnioski z prowadzonego od dziesięciu lat monitoringu realizacji zadań gmin, śledzenia statystyk działalności schronisk oraz dziesiątków postępowań administracyjnych, cywilnych i karnych, które inicjowaliśmy lub w których uczestniczyliśmy.

Nasza diagnoza patologicznej realizacji zadań gmin wobec bezdomnych zwierząt znalazła potwierdzenie w opublikowanym w 2013 r. wyniku kontroli NIK (P/12/193). Ogólna ocena wynikająca z kontroli była negatywna. Z drugiej strony, kontrola NIK obejmowała tylko nieliczne, wytypowane podmioty i nie koncentrowała się – co oczywiste – na jakości prawa ani na sposobach jego naprawy.

W naszym przekonaniu, systemowe rozwiązanie problemu wymaga przede wszystkim uchylecia głównych, dotyczących go przepisów ustawowych i skonstruowania prawa w tym zakresie od nowa. Bowiem nawarstwiane przez ostatnich kilkanaście lat cząstkowe zmiany przepisów nie otworzyły dotąd żadnej perspektywy uporania się z coraz bardziej dotkliwym problemem.

CZŁONEK ZARZĄDU

(–)

Tadeusz Wypych

wniosek wspierają :

Fundacja dla Zwierząt „Argos”
ul. Garncarska 37A, 04-886 Warszawa
KRS: 0000 286138

Fundacja na Rzecz Ochrony Zwierząt „Ius Animalia”
ul. Kościuszki 35/3, 05-800 Pruszków
KRS: 0000 387246

Rzeszowskie Stowarzyszenie Ochrony Zwierząt w Rzeszowie
ul. Słowackiego 24/62, 35-060 Rzeszów
KRS: 0000 012533

Stowarzyszenie Obrona Zwierząt
ul. 11 listopada 29, 28-300 Jędrzejów
KRS: 0000 292939

Stowarzyszenie Ochrony Zwierząt „Ekostraż”
ul. Spółdzielcza 13/4, 51-662 Wrocław
KRS: 0000 352569

Fragment uzasadnienia
do poselskiego projektu nowelizacji
ustawy o ochronie zwierząt z 2011 r.
(druk sejmowy nr 4257 z dnia 12 maja 2011 r.)

W obecnym stanie prawnym nie wszystkie wyłapane w gminach zwierzęta trafiają do zalegalizowanych schronisk, wiele z nich po prostu znika lub przekazywana jest do różnych punktów, niekiedy nazywanych eufemistycznie hotelami lub przytuliskami. Kompletny brak kontroli ze strony gmin, a dodatkowo brak kontroli ze strony Inspekcji Weterynaryjnej, usankcjonowany przepisami wewnętrznymi, prowadzi do masowej eksterminacji zwierząt (...).

Dotychczasowe przepisy ustawy określały, że zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin. Zapis ten z jednej strony wygenerował obowiązek, z drugiej zaś powyższy artykuł nie określił zasad dalszego postępowania ze zwierzętami. Jednocześnie umożliwiono powstanie specyficznego i amoralnego mechanizmu rynkowego zarabiania na bezdomności zwierząt. Brak określenia zasad dalszego postępowania z wyłapanymi zwierzętami spowodował, że powstały w Polsce dziesiątki firm, utrzymujących się wyłącznie z gminnych pieniędzy, przekazanych tym podmiotom w celu sprawowania „opieki” nad bezdomnymi zwierzętami. Dodatkowo ustawodawca nie usunął starych przepisów o „ochronie przed zwierzętami bezdomnymi” z Ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, sprowadzając problem bezdomności i nadpopulacji zwierząt do usuwania odpadów komunalnych (...)

Nieprecyzyjne, wynikające z ustawy określenia – „zapewnienia opieki” oraz wyłapywanie i umieszczanie w schroniskach, regulowane rozporządzeniem wykonawczym, bez określenia źródeł finansowania i doprecyzowania pojęcia schroniska i zapewnienia opieki dało możliwość powstania ogromnej, liczonej w dziesiątkach milionów złotych, szarej strefy gospodarki. W tym przypadku, kompletnie zawodzi mechanizm kontroli wydatkowania społecznych pieniędzy, ponieważ przepisy interpretowane są dość swobodnie, o ile gmina wykonuje obowiązki wynikające z art. 11 ustawy (...)

Urzednicy gminni uważają, że ich ustawowy obowiązek jest wypełniany właściwie, czasem nie kontrolują nawet poprawności zawartych w umowie danych. Pozostaje w sferze domysłów, co się dzieje z już „opłaconymi” zwierzętami i jak dzielone są gminne pieniądze po odłowieniu zwierzęcia (...)

Hyclostwo

(artykuł opublikowany w miesięczniku „Inwestycje Sektora Publicznego”, kwiecień-czerwiec 2013)

Mijają dwa lata od nowelizacji ustawy o ochronie zwierząt, która miała ograniczyć problem bezdomnych zwierząt. Dziś widać wyraźnie, że przyczyniła się do jego zaostrzenia. Ten efekt nowelizacji można było przewidzieć. Prawo o ochronie zwierząt było po 1997 r. co kilka lat zmieniane, zawsze na gorsze i zawsze odbywało się to w imię polepszenia doli zwierząt. Dlaczego tak się musi dziać?

W rankingu społecznego współczucia, bezdomne zwierzęta zajmują drugie miejsce, tuż po chorych dzieciach. Powszechnie jest oczekiwanie opieki nad nimi i nie brak dobrych wzorów rozwiązywania problemu z Zachodniej Europy. Ale jest też postawa przeciwna, optująca za ich wyłapywaniem i zabijaniem, jak za naszą wschodnią granicą.

Polski problem bezdomnych zwierząt jest szczególny, ale nie polega – jak to się najczęściej przedstawia – na konflikcie sentymentów z racjami bezpieczeństwa, porządku i ekonomii. Polska nie naśladuje ani wschodniego ani zachodniego sposobu działania. Połączyła je, tworząc branżę „hyclostwa”, polegającą na usuwaniu bezdomnych zwierząt pod pozorami kosztownej opieki nad nimi. To właśnie dzięki temu mamy coraz więcej bezdomnych zwierząt, a publiczne wydatki rosną jeszcze szybciej, podobnie jak ofiarność społeczeństwa.

Za co płacimy?

Hyclostwo to taki układ przepisów prawa, procedur i praktyk, który nakazuje gminom płacić za rzekomą dożywotnią opiekę nad bezdomnymi zwierzętami, jednocześnie gwarantując im nie ponoszeni odpowiedzialności za ich los po wyłapaniu. Ustawowe ograniczenia możliwości tworzenia przez gminy własnych schronisk powodują, że gminy płacą za pozbycie się psa stawki sięgające wielu tysięcy złotych od sztuki. Jednocześnie usługi hycli i zewnętrznych schronisk nie podlegają żadnemu rozliczeniu i kontroli, a więc jest to finansowanie szarej strefy ustanowionej przepisami prawa. Często psy są porzucane w sąsiedniej gminie, by je znów łapać. Albo doprowadza się je do śmierci przez zaniechanie opieki nad zwierzętami stłoczonymi w różnego typu „schroniskach”.

Hyclostwo wyrosło z nadmiaru niespójnych przepisów: kilku ustaw, kilku rozporządzeń i tysięcy uchwał podejmowanych przez gminy. Podlega nadzorowi wójtów, wojewodów i Inspekcji Weterynaryjnej. Interesuje się nim prokuratura, sądy i NIK. Branża dorobiła się nawet własnego orzecznictwa i doktryny prawnej. Jest także dyżurnym tematem mediów. Co kilka lat przepisy są doskonalone, a w Sejmie działa parlamentarny zespół przyjaciół zwierząt. Łącznym efektem działania tych wszystkich instytucji jest postępująca niespójność przepisów, ochrona nieodpowiedzialności urzędników i coraz wyższe koszty usuwania i zadržania zwierząt. Także coraz większa podaż zwierząt i coraz więcej pomysłów zarabiania na obracaniu nimi (wyłapywanie, przetrzymywanie, rozmnażanie, handel, zbiórki pieniędzy, dotacje).

Fundament hyclostwa

Branża hyclostwa nie powstałaby, gdyby nie przepis ustawy z 1997 r. o ochronie zwierząt, określający zadanie gminy jako „zapewnianie opieki oraz wyłapywanie”. Czynność „łapania” bezdomnych zwierząt została tu od razu oddzielona prawnie od opieki, ale nie da się jednoznacznie ustalić relacji między „wyłapywaniem” a „zapewnianiem opieki”. W przepisach wykonawczych skoncentrowano się na „wyłapywaniu”, pozostawiając „opiekę” domyślności. Odpowiedzialność gmin za wyłapanie zwierzęta była więc od początku wątpliwa, a ostatnia nowelizacja ustawy usunęła ją całkowicie. Ten systemowy brak możliwości rozliczenia realnych skutków zadań finansowanych przez gminy, otworzył kurek dla wycieku pieniędzy i od tego czasu kurek ten jest na różne sposoby odkręcany coraz bardziej. Ze szkodą dla zwierząt i dla gmin. Z zyskiem dla różnorodnych podmiotów „wyłapujących”, a zwłaszcza „opiekujących się” bezdomnymi zwierzętami.

Schroniska

Los wyłapanych zwierząt i pieniędzy na opiekę nad nimi jest najczęściej nie do prześledzenia i zestawienia z sobą. Uwaga koncentruje się więc na miejscach, gdzie te zwierzęta można zobaczyć, czyli na schroniskach. Od schronisk oczekuje się opieki, choćby na minimalnym poziomie, ale pod względem formalnym jest to bezzasadne, bo brak jest jakichkolwiek norm prawnych wykonywania opieki. A skoro za opiekę nie odpowiada sama gmina, to tym bardziej nie odpowiada jakikolwiek jej zleceniobiorca.

Nie tylko sposób, ale i sam cel utrzymywania zwierząt w schroniskach nie jest określony prawem. Publiczność jest przekonana, że jest nim tzw. „adopcja” bezdomnych zwierząt, ale takiego pojęcia prawo nie zna. Nie podlega więc żadnej kontroli ani weryfikacji. Większość schronisk faktycznie chętnie rozdaje lub sprzedaje zwierzęta, by zwolnić miejsca na nowe. „Adopcją” nazywany jest także hurtowy eksport bezdomnych zwierząt z polskich schronisk za granicę w niesprawdzalnym celu.

Nadzór Inspekcji Weterynaryjnej

Inspekcja Weterynaryjna nadzoruje schroniska, ale tylko te, które same o nadzór poprosiły, oraz – co jeszcze ważniejsze – tylko pod względem bezpieczeństwa sanitarno-weterynaryjnego. Rygorystyczne przepisy nadzoru, windujące koszt utworzenia schroniska do milionów złotych, z założenia miały przeciwdziałać zagrożeniu wścieklizną. Ale nawet najstarsi inspektorzy weterynarii nie pamiętają, by do jakiegoś schroniska trafił kiedyś wściekły pies lub kot. Z braku realnego celu nadzoru, jego przepisy służą podtrzymywaniu fikcji, bo fikcja bywa wygodna i opłacalna.

Inspektorzy najchętniej mówią ogólnie o nadzorowanym przez nich „dobrostanie” zwierząt w schroniskach, w analogii do ich nadzoru nad normami chowu zwierząt gospodarskich. Od przestrzegania takich norm uzależnione są unijne dopłaty dla rolników. Jednak dla schronisk żadnych wymiernych norm „dobrostanu” nie ma. Odmienność od chowu zwierząt gospodarskich polega też na tym, że dochód z tej działalności powstaje nie w momencie zbycia zwierzęcia lub jego produktu, lecz na odwrót – w momencie przyjęcia zwierzęcia. Ale żeby zarabiać na przyjmowaniu trzeba się też jakoś pozbywać, o co już nikt nie pyta. Nadzór nad „dobrostanem” nie dotyczy przychodu ani rozchodu zwierząt. Inspekcja Weterynaryjna stwierdza „dobrostan” nie pytając o „stan”, czyli o to, co się stało ze zwierzętami, które na stanie były ale ich już nie ma.

Nawet gdy schroniska stają się jawnie miejscami kaźni – co aktywizuje prokuraturę, media i wszystkich urzędników – zwierzętom nie ma jak pomóc. Nie ma bowiem dokąd ich zabrać, a zwłaszcza ustalić odpowiedzialnego za ich los, którego można by obciążyć kosztami opieki nad ofiarami. Wedle przyjętej wykładni prawa, nie są to gminy, a zresztą pochodzenia konkretnych zwierząt z konkretnych gmin nie ma jak ustalić, bo zwykle schronisko nie ma odpowiedniej ewidencji. Schronisku można zakazać przyjmowania zwierząt, a sporo zwierząt mogą doraźnie uratować „dobrzy ludzie”, co jest niezłym wyjściem, bo zwalnia miejsca na przyjmowanie nowych.

Osiągnięciem ostatniej nowelizacji ustawy o ochronie zwierząt było zapisanie w niej definicji schroniska dla bezdomnych zwierząt, do jakiego muszą trafiać zwierzęta z wyłapywania. Schronisko zdefiniowane jest teraz przez fakt, że spełnia wymogi zapisane w innej ustawie, tej o nadzorze weterynaryjnym. Nie wiadomo, kto i jak miał by spełnianie wymogów stwierdzać, bo Inspekcja takich zaświadczeń nie wystawia. Tym bardziej, że na gruncie ustawy weterynaryjnej schronisko nie ma definicji legalnej. Zapisana w ustawie o ochronie zwierząt definicja opiera się więc na błędzie logicznym *ignotum per ignotum*. Nowelizacja ustawy o ochronie zwierząt nie dostarczyła zresztą żadnych narzędzi dla wyegzekwowania od gmin, by wyłapywane zwierzęta rzeczywiście trafiały do jakkolwiek rozumianych schronisk.

Opieka „nad” czy ochrona „przed”

W ustawach zawarty jest jeszcze inny środek uchylania odpowiedzialności gmin za wydawanie publicznych pieniędzy. To kolejne zadanie gminy – ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, zapisane w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Nikt wprawdzie nie wie na czym miało by polegać, ale oczywisty jest jego cel: doraźnie pozbycie się bezdomnych zwierząt z terenu gminy. W praktyce, urzędnicy podpisujący umowy i akceptujący faktury od hycli nie rozróżniają „ochrony przed” od „opieki nad”, bo też w powszechnej praktyce trudno ją dostrzec.

Podczas ostatniej zmiany ustawy o ochronie zwierząt wykreślono tę „ochronę przed” z ustawy śmieciowej. Ale pozostawiono gminie zadanie wydawania zezwoleń na taką działalność. W sumie oznacza to, że usuwanie bezdomnych zwierząt mogą zlecać uprawnionym podmiotom wszyscy i ktokolwiek z wyłączeniem samych gmin – skoro to wyraźnie przestało być ich zadaniem.

Organizacje społeczne

Towarzystwo Opieki nad Zwierzętami w Polsce odziedziczyło po poprzednim systemie politycznym szczególne prawo do prowadzenia schronisk, co w 2002 r. rozszerzono na wszystkie „organizacje o statutowym celu ochrony zwierząt”. Ustawa o ochronie zwierząt obficie powołuje się na organizacje społeczne, a w kolejnych nowelizacjach ich rola rośnie. Tymczasem w ustawie o ochronie zwierząt w ogóle nie powinno być mowy o organizacjach społecznych, z wyjątkiem formalnego reprezentowania ofiar czynów bezprawnych w postępowaniach sądowych. Przypisywanie ustawami szczególnych zadań organizacjom społecznym, to pozostałość korporacyjnego modelu państwa, która musi razić zwłaszcza po 2004 roku, gdy ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie systemowo uregulowała rolę organizacji społecznych w realizacji zadań publicznych. Podpieranie się „organizacjami społecznymi” zamiast usprawnienia realizacji zadań publicznych nieuchronnie prowadzi do patologii. Zarówno tych zadań jak i tych organizacji.

Założenie o szczególnej motywacji i misji miłośników zwierząt zrzeszonych w organizacjach dawno przestało odpowiadać realiom. Szczególne względy dla organizacji społecznych, w tym zwłaszcza w korzystaniu z ofiarności publicznej, nie znajdują przeciwwagi w ich większej odpowiedzialności i ściślejszym nadzorze nad nimi – co zresztą dotyczy nie tylko dziedziny ochrony zwierząt. Państwowy nadzór nad realizacją statutowych celów organizacji jest fikcją. Tym bardziej tam, gdzie nie ma państwowych norm realizacji zadań publicznych. Nic dziwnego, że rola organizacji społecznych w hyclostwie jest znaczna i coraz więcej hycli i przedsiębiorców branży schroniskowej funduje sobie szyld organizacji społecznej. Zwłaszcza po ostatniej nowelizacji, która ograniczyła rozmnażanie i obrót zwierzętami domowymi, wyłączając spod niego właśnie organizacje społeczne.

Czy jest wyjście?

Bezdomne zwierzęta są z natury rzeczą problemem lokalnym, ale patologia hyclostwa ma wymiar państwowy. Nie tylko pod względem humanitarnym, ale także niecelowych wydatków publicznych i towarzyszącej im korupcji. Gminy zarówno napędzają mechanizmy hyclostwa jak i są ofiarami złego prawa. Zjawisko bezdomności zwierząt będzie narastać, dopóki nie zostanie zlikwidowany chaos prawny, a zadania publiczne w tym zakresie nie zostaną sformułowane od nowa, z uwzględnieniem wszystkich warunków ich realizacji.

Zasadniczą przeszkodą jest brak woli rządu, by zerwać z polityką pozorów i dalszego psucia prawa. Skutki finansowe dotyczą bowiem administrację samorządową a nie rządową. Polski resort rolnictwa jest jedynym w Europie, któremu podlega także humanitarna ochrona zwierząt domowych i robi on wszystko, by ta ochrona była fikcją. Rząd nie dysponuje więc nawet diagnozą problemu bezdomnych zwierząt. Urzędowe raporty Głównego Lekarza Weterynarii z nadzoru nad schroniskami nie zastępują tej wiedzy bo są zdawkowe, niewiarygodne i błędne metodologicznie. Za to są optymistyczne. Z drugiej strony, prokuratury i sądy robią wszystko, by uchronić urzędników przed odpowiedzialnością za zlecenie znęcania się nad zwierzętami.

Są oczywiście gminy, które dobrze radzą sobie z problemem, zdarzają się też w Polsce bardzo przyzwoite schroniska. Zarówno gminne jak i prowadzone przez organizacje czy przez przedsiębiorców. W warunkach braku reguł da się dobrze realizować dobre cele, o ile ktoś chce i się uprze. Jednak w typowym przypadku problem przerasta kompetencje gmin, więc gminy unikają go jak mogą, wspierając tym samym hyclostwo.

Ostatnia nowelizacja ustawy o ochronie zwierząt otworzyła niechcący furtkę do egzekwowania odpowiedzialności władzy centralnej. Uchylono bowiem gminny obowiązek uchwalania „dalszego postępowania z wyłapanymi zwierzętami” zastępując go wymogiem „zapewnienia miejsca w schronisku”. Nic to nie zmienia w praktyce, ale pod względem formalnym dalszy los zwierząt przestał mieścić się w zakresie ustawowej regulacji. W świetle art. 1 ustawy o ochronie zwierząt, znajdują tu zatem odpowiednie zastosowanie przepisy kodeksu cywilnego, które dla gmin są korzystne.

Bezdomne zwierzę, jako rzecz znaleziona, powinna być przechowywana przez starostę, w ramach jego realizacji zadań rządowych. Prawo stanowi też, że starosta nie może się od przyjęcia takiej rzeczy od znalazcy (czyli gminy) uchylić. Zatem to starostowie powinni prowadzić, a przynajmniej finansować, opiekę nad bezdomnymi zwierzętami. Co ważniejsze, dalszy los zwierząt powinien być zgodny z normami prawa cywilnego.

Wyegzekwowanie tego prawa oznaczało by koniec hyclostwa. Wtedy problem bezdomnych zwierząt mógł by w ciągu kilku lat zmniejszyć się do jego naturalnych rozmiarów. Zwłaszcza, gdyby rząd jednocześnie zainteresował się ucywilizowaniem rynku zwierząt do-

mowych. Przede wszystkim uznaniem wszelkiego rozmnażania zwierząt domowych na handel za działalność regulowaną, dozwoloną wyłącznie za zezwoleniem i pod nadzorem organów państwa. Tak przewiduje Europejska konwencja ochrony zwierząt domowych z 1987 r. i ta zasada sprawia, że nigdzie w Zachodniej Europie taki problem jak w Polsce nie mógł by się w ogóle pojawić. Niestety, zasady tej nie chciał nigdy uznać ani rząd, ani parlament, ani liczne polskie organizacje hodowli czy ochrony zwierząt.