

W sprawie przepisów o ochronie przed bezdomnymi zwierzętami

Do Sejmu wpłynął rządowy projekt zmiany ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (druk nr 3670 z dnia 25.11.2010). Ma on na celu zmianę systemu gospodarowania odpadami komunalnymi i zasadniczo nie dotyczy ochrony zwierząt. Jednak w przepisach polskiego prawa nawarstwiło się niekonsekwentne podejście do problemu bezdomnych zwierząt, wyrażające się w traktowaniu ich jako przedmiotów opieki a równocześnie jako odpadów komunalnych. Jest okazja to naprawić.

Projekt nowelizacji przewiduje utrzymanie w mocy przepisu art. 3, ust. 2, pkt 5 dotychczasowej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (u.c.p.g.).

Art. 3

1. Utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy.
2. Gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności:
 - (...)
 - 5) organizują ochronę przed bezdomnymi zwierzętami na zasadach określonych w odrębnych przepisach,
 - (...)

(a konsekwentnie także wynikającego stąd przepisu o zezwoleniach w art. 7, ust. 1, pkt 3)

Postulat

Postulujemy, by w ramach prac nad nowelizacją ustawy przepis ten został uchylony z tego powodu, że w powszechnie obowiązującym prawie nie ma przepisów na które on wskazuje, tzn. przepisów zawierających "zasady ochrony przed bezdomnymi zwierzętami".

Istnienie kwestionowanego przepisu narusza, wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawa, dyrektywę dostatecznej określoności unormowań prawnych oraz zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Ponadto, funkcjonowanie tego przepisu w obecnym porządku prawnym wyraźnie przyczynia się do patologii realizacji zadań gminnych i bezradności gmin wobec problemu bezdomnych zwierząt.

Uzasadnienie

Niezależnie od publicznego zadania "organizowania ochrony przed bezdomnymi zwierzętami" określonego w u.c.p.g., gminy mają też zadanie "zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywania", określone w art. 11 ustawy z dn. 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst ujednolicony Dz. U. 2003, nr 106, poz. 1002) - dalej "u.o.z."

Oczywisty jest wspólny przedmiot tych dwóch, osobno określonych, zadań publicznych gmin – bezdomne zwierzęta, a praktycznie – zjawisko bezdomnych psów. Na tej zbieżności oparty jest pogląd, że wskazywane "zasady ochrony przed bezdomnymi zwierzętami" są określone prawem, bo zawarte są w przepisach art. 11 u.o.z., a zwłaszcza w rozporządzeniu wykonawczym o wyłapywaniu bezdomnych zwierząt (Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt, wydane na podstawie art. 11 ust. 2 u.o.z., Dz.U.1998, nr.116, poz. 753).

Pogląd taki zawarty jest w wykładni kwestionowanego przepisu przez Ministra Spraw Wewnętrznych (1), a także w literaturze przedmiotu, np. popularnych komentarzach prof. Wojciecha Radeckiego do obu ustaw (2). Co ważniejsze, jest to pogląd szeroko podzielany przez organy gmin, które, zawierając umowy z "podmiotami wyłapującymi" w myśl przepisów u.o.z., najpierw udzielają im zezwolenia na działalność regulowaną "ochrony przed bezdomnymi zwierzętami" – w myśl kwestionowanego przepisu u.c.p.g.

Pogląd o tym, że kwestionowany przepis wskazuje na art. 11 u.o.z., nie znajduje jednak uzasadnienia z dwóch powodów:

1. Uchwalając w 1996 r. ustawę o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ustawodawca nie mógł mieć na myśli przepisów ustawy o ochronie zwierząt, bo ta została uchwalona dopiero rok później, w 1997 r. W momencie uchwalania ustawy nie istniały żadne przepisy prawa dotyczące bezdomnych zwierząt (3).
2. Treść wymienionych przepisów u.c.p.g i u.o.z nie daje się logicznie powiązać w sposób, o jakim mówi odesłanie, tzn. tak, by realizować jedno zadanie *na zasadach* określonych w drugim.

Zadanie gminy określone w u.o.z. ma na celu dobro samych zwierząt, bowiem art. 11 mówiący o "zapewnianiu im opieki" jest konkretyzacją szerszej pojmowanej opieki, o jakiej mówi art. 1 tej ustawy (4). Zaś wyłapywanie bezdomnych zwierząt jest tylko narzędziem do zapewniania im opieki – jak to wielokrotnie podkreślano w wykładniach tego przepisu (5). Natomiast określone w u.c.p.g zadanie "ochrony przed bezdomnymi zwierzętami" odnosi się do wyraźnie inaczej określonego dobra, w tym zwłaszcza do bezpieczeństwa ludzi.

Są to dobra nie tylko rozbieżnie określone, ale w konkretnych przypadkach bywają także przeciwstawne, zatem wymagające odpowiedniego pogodzenia. Z samego pojęcia opieki wynika, że każde zapewnienie bezdomnemu zwierzęciu właściwej opieki zawiera w sobie także zapewnienie ochrony przed nim, bo zwierzę znajdujące się pod odpowiednią opieką nie może stanowić zagrożenia dla otoczenia. Ale nie odwrotnie – nie wszystkie działania, skutkujące ochroną przed bezdomnymi zwierzętami muszą polegać na opiece, a mogą nawet polegać a czymś wręcz przeciwnym do opieki.

Gdyby relację między tymi zadaniami gminy interpretować w ten sposób, że działania "ochrony przed" powinny zatem mieścić się w zadaniu "opieki nad", to zadanie "ochrony przed" było by po prostu zbędne. Jeśli zaś istnienie tego zadania jest uzasadnione treścią wykraczającą poza ramy "opieki", to ustawodawca jej nie wskazał.

W szczególności, nie wskazał w jaki sposób "ochrona przed" miała by być realizowana na zasadach określonych dla "opieki nad". Próba dosłownego zastosowania zasad ochrony zwierząt do ochrony ludzi prowadziła by tu do absurdu. Wynikało by z niej, że osoby zagrożone ze strony bezdomnych zwierząt powinny być wyłapywane i umieszczane w schroniskach lub innych "miejscach przetrzymywania".

Uniknąć takiego absurdu, podczas praktycznej realizacji zadania "ochrony przed" na zasadach "opieki nad", można tylko w ten sposób, że dokonuje się zmiany dobra chronionego i celu podejmowanych działań, przewidzianych w u.o.z. Wyłapywanie stosuje się oczywiście wobec zwierząt, ale w celu "ochrony przed" nimi. To prowadzi do oderwania rozporządzenia wykonawczego od ustawy, którą ma wykonywać i wykonywania jego przepisów w kontekście innej ustawy, innego zadania i w innym celu.

Taki użytek z kwestionowanego przepisu jest powszechny, bo zwalnia gminy z zadania zapewniania opieki, tzn. określania dalszego losu wyłapanych zwierząt, zawierania umów ze schroniskami, normowania opieki w schroniskach, ewidencji zwierząt i nadzoru, w tym zwłaszcza rozchodu zwierząt ze schronisk. Łącznie przybiera to postać cesji publicznych zadań gmin na inne podmioty, wbrew ustrojowej zasadzie, że "gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność" (6). Ostatecznie zaś, prowadzi do patologii zarabiania na istnieniu problemu bezdomnych zwierząt, w żaden sposób nie prowadząc do uporania się nim.

przypisy

1. Odpowiedź ministra Spraw Wewnętrznych BMP-0713-11509(1)/08/JD z dnia 19.11.2008 na interpelację poselską nr 5964 z dnia 29.10.2008.
2. Wojciech Radecki, "Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - komentarz", Wolters Kluwer, Warszawa 2008, str. 156 oraz Wojciech Radecki, "Ustawy: o ochronie zwierząt, o doświadczeniach na zwierzętach - z komentarzem", Wyd. Difin, Warszawa 2007, str. 84.
3. Gminy kierowały się praktyką ukształtowaną przez administracyjne "wytyczne", zawarte w Piśmie okólnym nr 58 Ministra Gospodarki Komunalnej z dn. 03.10.1961 r. w sprawie uregulowania zagadnienia bezpieczeństwa psów i kotów na terenie miast, na podstawie którego bezpieczne zwierzęta były likwidowane w ramach działalności zakładów oczyszczania miast i we współpracy z Towarzystwem Opieki nad Zwierzętami.
4. Art. 1. 1. "Zwierzę, jako istota żyjąca, zdolna do odczuwania cierpienia, nie jest rzeczą. Człowiek jest mu winien poszanowanie, ochronę i opiekę".
5. Np. odpowiedź Ministra Spraw Wewnętrznych BMP-0713-11507(1)/08/JD z dnia 30.11.2008 na interpelację poselską nr 5965 z dnia 29.10.2008.
6. art 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1591)