

Przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego, z której wywodzony jest nakaz należytej określoności stanowionych przepisów.
(z wyroku TK z dnia 19.10.2003 r., K 53/20)

Państwo wobec bezdomnych zwierząt Diagnoza i terapia

Uporanie się z problemem bezdomnych zwierząt i patologiami jakie mu towarzyszą nie będzie możliwe bez eliminacji systemowych wad prawa w tym zakresie, powstałych w czasie transformacji ustrojowej w latach 1996-1998. Bez skoncentrowania się na kwestii systemowej spójności, cząstkowe nowelizacje przepisów motywowane słusznością lub celowością, nie będą służyć rozwiązaniu problemu. Raczej pogłębią niespójność i patologie, czego dowodzą efekty licznych dotychczasowych nowelizacji.

I. Diagnoza

Prawodawstwo dotyczące zjawiska bezdomnych zwierząt zawsze miało trzy motywy, którymi były, w porządku historycznym:

- bezpieczeństwo sanitarno-weterynaryjne (wścieklizna)
- porządek publiczny (wałęsające się psy)
- humanitarna ochrona zwierząt domowych

Polskie prawodawstwo w tym zakresie jest obecnie skoncentrowane w trzech ustawach:

- o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (nadzór weterynaryjny)
- o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (gospodarka komunalna gmin)
- o ochronie zwierząt (tj. ochronie humanitarnej).

W Polsce nie udało się dotąd tych motywów odpowiednio uzgodnić, w tym zharmonizować tych trzech ustaw dla osiągnięcia jasnej i spójnej polityki państwa. Zwłaszcza nie udało się uzgodnić dwóch ustaw „rządowych” z „poselską” ustawą o ochronie zwierząt.

Uwaga: cytowane poniżej przepisy i określenia ustawowe wyróżnione są kursywą i odnoszą się zasadniczo do pierwotnych wersji odpowiednich aktów prawnych. Ich istotne późniejsze nowelizacje są literalnie wskazane jako takie.

1. Prawo przedwojenne (1927-1939)

Pierwsza w II RP regulacja odnosząca się do bezdomnych zwierząt miała motyw wyłącznie sanitarno-weterynaryjny. Było to Rozporządzenia Prezydenta RP z 22 sierpnia 1927 r. o zwalczaniu zaraźliwych chorób zwierzęcych (1). Rozporządzenie wykonawcze Ministra Rolnictwa z 9 stycznia 1928 r. (2), stanowiło, że *władza gminna, otrzymawszy wiadomość o wałęsaniu się psa wściekłego lub podejrzanego o wściekliznę, winna postarać się o bezzwłoczne jego zabicie lub schwywanie (...). Przy czym za podejrzanego o zarażenie się wścieklizną należy uważać psy i koty nawet wówczas, gdy można tylko przypuszczać, że się zetknęły ze zwierzętami choremi lub podejrzanymi o wściekliznę.*

Tradycyjną, „porządkową” instytucję hycła/rakarza, uregulowano w Rozporządzeniu Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 28 czerwca 1939 r. o prowadzeniu przemysłu rakarskiego (3). Miało ono wejść w życie 1 grudnia 1939. Wedle tej regulacji koncesjonariusz okręgu rakarskiego (w skali powiatu) miał także *zabierać do dyspozycji władz bląkające się, bezpańskie zwierzęta domowe, (...) przetrzymywać złapane zwierzęta w rakarni oraz odpłatnie zwracać je właścicielom.*

2. „Schroniska” dla bezdomnych zwierząt (1961-1966)

W latach powojennych, gdy zagrożenie wścieklizną było znaczące (4), nadal istniała tradycyjna funkcja hycła/rakarza, działająca w oparciu o przepisy z 1928 r. Do czasu, kiedy to w ramach „uspołeczniania” przemysłu i rzemiosła ograniczono działanie rakarni wyłącznie do zwierząt martwych (5). To zaś zrodziło w latach 1956-1961 debatę publiczną między zwolennikami powszechnej eksterminacji zbędnych psów i kotów a zwolennikami bardziej humanitarnych rozwiązań (6).

W wyniku tej debaty, w 1961 r. Ministerstwo Gospodarki Komunalnej opracowało szczegółowe i bardzo instruktywne *Wytyczne Ministra GK w sprawie uregulowania zagadnienia bezpańskich psów i kotów na terenie miasta* (7) (dalej: Wytyczne z 1961 r.), Regulacja ta nawiązywała do koncepcji koncesjonowanych rakarni z 1939 r. i w pewnym sensie obowiązuje do dzisiaj. Miejskim radom narodowym polecono tworzenie *pomieszczeń przy miejskich zakładach oczyszczania, przeznaczonych do przyjmowania doprowadzanych przez ludność zwierząt bezpańskich oraz zbędnych do chowu, celem ich humanitarnego uśmiercania*, po przebyciu 14-dniowej obserwacji pod kątem ew. objawów wścieklizny.

Obie koncepcje, ta z 1939 r. i ta z 1961 r., wykraczały poza względy ściśle sanitarno-weterynaryjne, mając na celu zwalczanie samego żywiołu *bezpańskich* zwierząt, przez ich rutynowe uśmiercanie. Żywioł ten zdefiniowano po prostu jako *psy i koty pozostające bez dozoru*. Wytyczne z 1961 r. były niezgodne z prawem cywilnym (8) stanowiącym, że *przepisy o rzeczach zgubionych stosuje się także do zwierząt, które zbląkały się lub uciekły* oraz o tym, że *za rzecz zgubioną uważa się także rzecz porzuconą bez zamiaru wyzbycia się własności*.

Aby przekonać *ludność* miast o humanitaryzmie tego uregulowania i namówić ją do współpracy, rakarnie te nazwano „*schroniskami*”, a prowadzenie takich placówek zalecano powierzać lokalnemu oddziałowi Towarzystwa Opieki nad Zwierzętami (dalej: TOnZ) – o ile istniał w danym mieście. Humanitaryzm tego uregulowania sprowadzał się do tego, że zwierzęta miały nie być zabijane jakkolwiek, lecz być *usypiane* przez lekarza weterynarii.

Schroniska wedle koncepcji z 1961 r. nie przyczyniły się do rozwiązania problemu, gdyż przewidziane były tylko dla gmin miejskich, a i tak powstało ich niewiele. W 1984 r. istniały tylko 34 *schroniska*, w tym 23 prowadzone przez TOnZ (9). Obecnie zarejestrowanych *schronisk* jest ponad 200. Oczekiwanie, że sama *ludność* miast będzie masowo doprowadzać zwierzęta do *schronisk* okazało się mało realistyczne. Na terenach wiejskich, dalej funkcjonował hycel w tradycyjnej postaci.

3. Ustawa o czystości i porządku w gminach z 1996 r.

Podjęta w ramach transformacji ustrojowej w latach 90-tych komercjalizacja gospodarki komunalnej automatycznie objęła także *schroniska* prowadzone dotąd na podstawie Wytycznych

z 1961 r. Nowa ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach z 1996. r. (10) (dalej; u.c.p.g.) nakazywała wszystkim gminom:

- *organizowanie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami na zasadach określonych w odrębnych przepisach,*
- *wydawanie gminnych zezwoleń dla przedsiębiorców na usuwanie, wykorzystywanie i unieszkodliwianie odpadów komunalnych, prowadzenie działalności ochronnej przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt.*

Ochrona przed bezdomnymi zwierzętami

Niesprecyzowanymi *odrębnymi przepisami o ochronie przed bezdomnymi zwierzętami* było Rozporządzenie Ministra Rolnictwa z 9 stycznia 1928 r. o chwytności i zabijaniu psów i kotów podejrzewanych o wściekliznę, jak też takich, które przypuszczalnie miały kontakt ze zwierzętami podejrzany. Przepisy te zostały wkrótce uchylone (1997-1998), co spowodowało, że *ochrona przed bezdomnymi zwierzętami* pozbawiona została treści normatywnej (11).

Po piętnastu latach, nowelizacja u.c.p.g. z 2011 r. (12) zmieniła nazwę zadania publicznego gmin z *organizowania ochrony przed bezdomnymi zwierzętami na zasadach określonych w odrębnych przepisach* na nieokreślone bliżej *zapobieganie bezdomności zwierząt na zasadach określonych w przepisach o ochronie zwierząt*. Pozostawiono jednak udzielane zezwoleń dla przedsiębiorców na działalność w zakresie *ochrony przed bezdomnymi zwierzętami* (13).

Schroniska dla bezdomnych zwierząt

Uchwalając w 1996 r. nową u.c.p.g. prawodawca po raz pierwszy użył pojęcia *schronisko dla bezdomnych zwierząt* w prawie powszechnie obowiązującym, ale nie zdefiniował celu ani sposobu działania takiego zakładu. Zaliczenie *prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt* do gospodarki komunalnej wykluczało, by ich celem była ochrona tych zwierząt, bowiem gospodarkę komunalną zdefiniowano jako *zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspakajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych* (14). Jakikolwiek chronienie czy opiekowanie się bezdomnymi zwierzętami oczywiście do takich usług nie należy. Ustawodawca po prostu przejął i powielił semantyczne nadużycie zawarte w Wytycznych z 1961 r. Należy więc zakładać, że miał na myśli 35-letnią praktykę działania dotychczasowych *schronisk*, czyli zwalczanie żywołu bezpańskich zwierząt przez ich humanitarne uśmiercanie.

Komercyjne *prowadzenie działalności ochronnej przed bezdomnymi zwierzętami* oraz *prowadzenie schronisk dla bezdomnych zwierząt* wymaga zezwolenia właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta) i spełniania warunków uchwalanych przez gminę. Warunki uchwalone przez radę gminy dotyczą także schronisk niekomercyjnych, tj. prowadzonych jako jednostki organizacyjne gmin. Wniosek o udzielenie zezwolenia, jak i decyzja o wydaniu zezwolenia wymagają określenia *przedmiotu i obszaru wykonywanej działalności* (15).

W konsekwencji, działalność taka może być prowadzona na *obszarze* nie przekraczającym obszaru administracyjnego właściwej gminy. Wprawdzie ustawa o swobodzie działalności gospodarczej ustanowi zasadę, że zezwolenia na działalność regulowaną uprawniają do wykonywania tej działalności na terenie całego kraju, ale jednocześnie przewiduje wyjątki od tej zasady, określone w przepisach ustaw odrębnych (16). Takim przepisem jest art. 7 ust. 1 u.c.p.g. o zezwoleniach na *opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych*,

ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części.

4. Ustawa o ochronie zwierząt z 1997 r.

Uchwalona z inicjatywy poselskiej, rok później niż u.c.p.g., nowa ustawa o ochronie zwierząt z 1997 r. (17) (dalej u.o.z.) przyniosła trzy zasadnicze zmiany w kwestii bezdomnych zwierząt:

- wprowadziła generalny zakaz uśmiercania zwierząt, z wyjątkami dla: *potrzeby gospodarczej, względów humanitarnych, konieczności sanitarnej, nadmiernej agresywności (...), potrzeb nauki (...)*.(18) Nie ustanowiono wyjątku dla względów *czystości i porządku*, tj. oczyszczania gminy z bezdomnych zwierząt,
- sformułowano nowe zadanie publiczne gmin: *zapewniania bezdomnym zwierzętom opieki oraz ich wylapywania*. *Zapewnianie opieki* nie zostało określone, natomiast w rozporządzeniu wykonawczym szczegółowo określono *zasady i warunki wylapywania bezdomnych zwierząt*. Instytucja *wylapywania* miała polegać na sumie dwóch *działań: przeprowadzeniu wylapywania oraz przewiezieniu i umieszczeniu zwierzęcia w schronisku* (19). Ustawa przewidywała, że o *dalszym postępowaniu z nimi* rozstrzygać będzie uchwała właściwej rady gminy (20),
- nowa u.o.z. odniosła się również do *schronisk dla bezdomnych zwierząt*, tworząc wyjątek od koncepcji *schronisk* w rozumieniu u.c.p.g. Stanowiła, że *Towarzystwo Opieki nad Zwierzętami w Polsce oraz inne organizacje społeczne o podobnym statutowym celu działania mogą zapewniać bezdomnym zwierzętom opiekę i w tym celu prowadzić schroniska dla zwierząt w porozumieniu z właściwymi organami samorządu terytorialnego*. Oznaczało to, że schroniska o jakich mowa w u.o.z. nie będąc działalnością gospodarczą, nie wymagały zezwolenia od gminy oraz to, że schroniska te miały przypisany im *cel opieki*, więc nie należały do sfery gospodarki komunalnej (21).

Wprowadzony przez nową u.o.z. zakaz uśmiercania zwierząt podważał działanie schronisk w rozumieniu u.c.p.g., gdzie uśmiercanie było celem działania tych schronisk, związanym od 36 lat z samym pojęciem *schronisk*. Jednak ustawodawca nie dostrzegł tu powodu do nowelizacji u.c.p.g. Bierność ustawodawcy mogła sugerować, że nowa u.o.z. nie obejmuje swoim zakresem gospodarki komunalnej, czyli nowe zadanie publiczne *zapewniania bezdomnym zwierzętom opieki* oraz ich *wylapywanie do schronisk* odnosi się wyłącznie do schronisk w rozumieniu u.o.z. tj. prowadzonych przez organizacje w celu opieki i na ich własny koszt. Na taką interpretację wskazywałoby stanowisko rządu podczas procedowania tej ustawy, o tym że publiczne pieniądze mogą być wydawane wyłącznie na uśmiercanie zwierząt, a jeśli ktoś chce się nimi opiekować – to proszę bardzo – ale za własne pieniądze.

W praktycznym stosowaniu tej ustawy okazało się, że taka interpretacja nie zyskała powszechnej akceptacji. W okresie tuż po uchwaleniu u.o.z. uśmiercano około połowy przyjmowanych zwierząt, a z biegiem lat coraz mniej. Natomiast niewątpliwym jest, że uchwalenie u.o.z. doprowadziło do sytuacji dualizmu prawnego. W obrocie prawnym znalazły się dwa równoległe zadania gmin, należące do dwóch osobnych ustaw i ich kontekstów prawnych:

- *ochrona przed bezdomnymi zwierzętami i prowadzenie schronisk* – wedle u.c.p.g.
- *wylapywanie do schronisk i zapewnianie opieki* – wedle u.o.z.

Żadne z tych pojęć nie zostało dostatecznie określone, dzięki czemu strona „poselska” i „rządowa” mogły osiągnąć kompromis, przypieczętowany tym, że to ostatecznie rady gmin będą *rozstrzygać o dalszym postępowaniu* ze zwierzętami umieszczonymi w schroniskach. Pomimo

tego, że ewentualne rozstrzygnięcia gmin o *opiece* nie zostały wsparte przyznaniem gminom dodatkowych środków finansowych i uwzględnieniem *opieki* w klasyfikacji budżetowej (22).

Ten dualizm prawnego statusu schronisk i nieokreśloność przepisów nie spotkały się ze zrozumieniem. Praktyka ich stosowania polega do dziś na wybieraniu dowolnych elementów z jednej lub drugiej ustawy i na swobodnej interpretacji ich znaczenia. Najczęściej przyjmowanym domniemaniem organów gminy jest, że samo *umieszczenie* zwierzęcia w *schronisku* lub gdziekolwiek, jest dopełnieniem zadania publicznego *zapewniania mu opieki*, co uwalnia gminę od dalszego interesowania się losem tych zwierząt. Natomiast komercyjni wykonawcy zadań gmin często uzasadniają swoje koszty wymaganiem *opieki*. W praktyce, gminy często nie podejmowały uchwał o *wyłapywaniu bezdomnych zwierząt oraz rozstrzygnięciu o dalszym postępowaniu z nimi*, a większość podejmowanych uchwał nie wskazywała konkretnego, legalnego schroniska do umieszczania wyłapywanych zwierząt, zaś podjęte uchwały często stanowiły wprost o braku odpowiedzialności gmin za wyłapanie zwierzęta bądź miały inne zasadnicze wady prawne (23).

W ramach nowelizacji w 2011 r. wpisano do u.o.z. definicję schroniska dla zwierząt jako *miejsca przeznaczonego do opieki (...)*. co w kontekście przepisu art. 11 ust. 4 o tym, że *organizacje społeczne mogą prowadzić schroniska w celu opieki*, sugerowało, że zadanie publiczne gmin *zapewniania bezdomnym zwierzętom opieki oraz ich wyłapywania* może być realizowane wyłącznie w schroniskach niekomercyjnych, prowadzonych przez *organizacje społeczne*, więc nie w schroniskach działających na podstawie u.c.p.g., którym celu *opieki* nie przypisano. Tą samą nowelizacją usunięto z u.c.p.g. zadanie publiczne *ochrony przed bezdomnymi zwierzętami* a także uchwały rad gminnych o *rozstrzygnięciu o dalszym postępowaniu ze zwierzętami*. W ten sposób zadanie *prowadzenia schronisk* na gruncie u.c.p.g. zostało pozbawione jakiegokolwiek określoności.

Rynek obrotu bezdomnymi zwierzętami

Anomia prawna spowodowała upowszechnienie się praktyk opartych na realnych interesach. Interesem podmiotów prowadzących schroniska jest obrót, tj. szybkie pozbywanie się przyjętych zwierząt, unikając jednak narażania się na zarzut doprowadzania ich do śmierci. W interesie urzędników gminnych jest sprawne usuwanie zwierząt z terenu gminy, bez narażania się na nieprzewidywalne koszty bezterminowej opieki. Interesem *ludności* jest bezpłatne lub tanie nabywanie zwierząt ze schronisk oraz oczekiwanie, że wszelkie zwierzęta w jakichkolwiek schroniskach powinny być pod czułą opieką państwa.

W umowach gmin ze schroniskami dominuje jednorazowa stawka od sztuki *umieszczonego* (przyjętego) zwierzęcia. Swobodnie zawierane przez gminy umowy zawierają różne wymagania i klauzule, ale tytułem płatności jest zawsze sam fakt przyjęcia zwierzęcia, przy czym małe gminy wiejskie często umawiają się na okresowy ryczałt na niewielką liczbę zwierząt. Wielkoskalowe schroniska na tysiące zwierząt mają odmienny model biznesowy. Narzucają gminom rozliczenia wedle stawki dziennej, a zwierzęta utrzymywane są przy życiu przez wiele lat, podczas gdy średnia krajowa czasu pobytu zwierzęcia w schronisku wynosi ok. pół roku. Na rynku nie widać różnicy między schroniskami prowadzonymi dla nieokreślonej *opieki* (u.o.z.) a tymi o nieokreślonym celu działania (u.c.p.g.).

Realne interesy uczestników tego rynku połączyła pozaprawna koncepcja tzw. „adopcji” bezdomnych zwierząt ze schronisk. Schroniskom umożliwiła łatwe pozbywanie się zwierząt, a gminy zwalniała z *rozstrzygnięcia o dalszym postępowaniu* i generalnie z odpowiedzialności za dalszy los zwierząt. Zaś opinia publiczna uznała, że jest to najbardziej humanitarny sposób

postępowania ze zwierzętami, zatem legalny – bo słuszny. Domniemany cel prowadzenia schronisk w postaci „adopcji” przyjęli więc także urzędnicy. Problem polega na tym, że oczywista słuszność takiej pozaprawnej praktyki maskuje brak formalnej odpowiedzialności organów państwa za dalszy los wyłapywanych zwierząt. Co z kolei czyni je bezsilnym wobec patologii zarabiania na nieznanym losie tych zwierząt, bo praktyka pozaprawna nie podlega żadnej kontroli i niczyjej odpowiedzialności.

Pomysł z „adopcją” okazał się tak korzystny dla wszystkich zainteresowanych, że w nowelizacji u.o.z. z 2011 r. (24) usunięto nie tylko ostatni ślad odpowiedzialności gmin za los zwierząt, w postaci przepisu o gminnym *rozstrzygnięciu o dalszym postępowaniu* ze zwierzętami umieszczonymi w schroniskach, ale wręcz ustanowiono cesję zadania pozbywania się zwierząt na podmioty prowadzące schroniska, tj. *powierzanie podmiotom prowadzącym schroniska poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt* (25), co miało zalegalizować nieodpowiedzialność gmin.

Jednak ani gmina ani schronisko nie może przekazać prawa *własności* do zwierzęcia, które z definicji ustawowej nie ma określonego właściciela. Zatem *poszukiwanie* takich *właścicieli* jest prawnie bezcelowe. Ustawodawca nie użył powszechnie używanego terminu „adopcja”, bo musiałby to pojęcie zdefiniować i tym samym skonfrontować się z prawem rzeczowym, stanowiącym, że *przepisy o rzeczach znalezionych stosuje się odpowiednio do rzeczy porzuconych bez zamiaru wyzbycia się własności, jak również do zwierząt, które zabłąkały się lub uciekły* – czyli właśnie takich, o jakich mowa w definicji *zwierząt bezdomnych* w u.o.z (26). Zastosowanie się do tej normy prawa rzeczowego oznaczałoby gruntowną zmianę traktowania bezdomnych zwierząt, wykluczając komercyjny obrót nimi.

5. Trzecia ustawa – prawo weterynaryjne (1997 r.)

Wymagania weterynaryjne wobec schronisk

W ramach transformacji ustrojowej przyjęto nowe prawo weterynaryjne, zastępujące przepisy przedwojenne z lat 1927- 1939. Ustawa z dnia 24 kwietnia 1997 r. o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz o Państwowej Inspekcji Weterynaryjnej uchwalona została ponad rok po nowej u.c.p.g. (13.09.1996) i cztery miesiące przed uchwaleniem u.o.z. (21.08.1997). Z powodu akcesji do UE zastąpiona została wkrótce ustawą z dnia 11 marca 2004 o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (dalej u.o.z.z.) (27).

Odnosząc się do określonych w u.c.p.g. zadań gmin *ochrony przed bezdomnymi zwierzętami i prowadzenia schronisk dla zwierząt*, ustawodawca potraktował te zakłady jako szczególne zakłady utylizacji zwierząt, wymagające rządowego nadzoru sanitarno-weterynaryjnego. Uznał *prowadzenie schronisk dla zwierząt* za resortowy rodzaj *działalności nadzorowanej*, podlegającej *szczegółowym wymaganiom weterynaryjnym*, określanym rozporządzeniami i egzekwowanym przez powiatowych lekarzy weterynarii.

Pierwsze rozporządzenie o *wymaganiach weterynaryjnych wobec schronisk dla zwierząt* wydano w 1999 r. (28) Stanowiło ono, że *schroniska dla zwierząt* powinny być *zlokalizowane w miejscach oddalonych co najmniej 300 m od siedzib ludzkich* a także innych miejsc przebywania zwierząt. Oznaczało to ustanowienie dla schronisk strefy buforowej o powierzchni co najmniej 30 ha. Schroniska miały dysponować osobną infrastrukturą z licznymi pomieszczeniami specjalnego przeznaczenia, w tym *pomieszczeniem do wykonywania zabiegów weterynaryj-*

nych i eutanazji, oraz piecem do spalania zwłok zwierzęcych lub lodówką do ich czasowego składowania. Niezależnie od gminnych instalacji i urzędzeń do zbierania, transportu i unieszkodliwiania zwłok zwierzęcych wymaganych przez u.c.p.g (29).

Podobnie jak w przypadku u.c.p.g., prawodawca nie dostrzegł wprowadzonego kilka miesięcy później zakazu uśmiercania zwierząt z powodu ich bezdomności, wynikającego z uchwalenia u.o.z., i nie zweryfikował poglądu o przeznaczeniu *schronisk*. Zatem wymagania weterynaryjne do dziś dzień dotyczą zasadniczo infrastruktury zakładów utylizacji niebezpiecznych odpadów. W kolejnych rozporządzeniach, z lat 2002, 2004, 2022 i 2023 wymagania były częściowo zmieniane. Wymóg 300 m strefy buforowej zmniejszony został do 150 m (min. 7 ha), a ostatnio uchylony w stosunku do *schronisk* przeznaczonych na maksymalnie 15 zwierząt. *Eutanazję* zamieniono na *zabiegi chirurgiczne*, a następnie na *podstawowe zabiegi lecznicze*. Zapewniono zwierzętom wybiegi, usunięto *piec do spalania zwłok zwierzęcych*. Zapewniono zwierzętom minimalną temperaturę pomieszczeń i inne udogodnienia (30).

Funkcjonowanie nadzoru weterynaryjnego

Instytucja *działalności nadzorowanej* ustanowiona została w celu *zapobieganiu zagrożeniom epizootycznym, epidemicznym oraz zapewniania odpowiedniej jakości produktów* (31) w najszerszym pojętym obrocie zwierzętami i produktami odzwierzęcymi, w tym także ich utylizacji. Nadzór ten działa tak, że podjęcie *działalności nadzorowanej* w przypadku *schronisk dla zwierząt*, jest dozwolone po zgłoszeniu zamiaru jej prowadzenia powiatowemu lekarzowi weterynarii, co automatycznie powoduje nadanie podmiotowi weterynaryjnego numeru identyfikacyjnego (WNI). Środkami nadzoru nad spełnianiem wymagań weterynaryjnych jest nakaz usunięcia uchybień, nakaz wstrzymania działalności, a ostatecznie zakaz prowadzenia działalności wraz z utylizacją zwierząt i produktów odzwierzęcych. Po czym następuje wykreślenie podmiotu z publicznego wykazu prowadzonego przez Głównego Lekarza Weterynarii i zaprzestanie nadzoru. To zaś skutkuje zablokowaniem możliwości wprowadzania do obrotu handlowego mięsa i produktów odzwierzęcych (32).

Faktyczny „obrot” zwierzętami bezdomnymi, realizowany w ramach zadań publicznych gmin, określonych w u.c.p.g. i u.o.z., nie pasuje do takiej instytucji *działalności nadzorowanej*, bo tych zwierząt nie konsumujemy i nie znakujemy ich numerem WNI przy oddawaniu do „adopcji”. *Zaś zagrożenia epizootyczne* związane z utrzymywaniem zwierząt bezdomnych (wścieklizna) są takie same jak w przypadku zwierząt domowych posiadających właścicieli. Tryb zwalczania takich zagrożeń określony jest w rozporządzeniu o zwalczaniu wścieklizny (33), oraz rozporządzeniach i programach przyjmowanych stosownie do sytuacji epizootycznej (szczepienia psów, szczepienia wolno żyjących lisów, wyznaczanie obszarów zagrożonych itp.). Co-rocennie rejestruje się znikomą liczę przypadków wścieklizny, w tym także u zwierząt domowych – ale nie w *schroniskach*.

Zleceniodawcami wyłapywania i nabywcami usług *schronisk* są wyłącznie gminy, a ok. 20% wyłapywanych psów jest przekazywanych podmiotom nie posiadających numeru WNI, bo ani gminom, ani *schroniskom* nie jest do niczego potrzebny. Inspekcja nie nadzoruje ani działania gmin tj. umów z wykonawcami zadania, ani dalszego losu zwierząt umieszczonych w *schroniskach*. Obecny nadzór rządowej Inspekcji Weterynaryjnej nad infrastrukturą *schronisk* dla bezdomnych zwierząt jest biurokratyczną fikcją. Natomiast prawdziwym problemem jest brak rządowego nadzoru nad humanitarną ochroną zwierząt, w zakresie zadań publicznych gmin określonych w u.c.p.g. i u.o.z., w tym *działalności* *schronisk* dla zwierząt pod tym względem.

Gdy w 2002 r. w u.o.z. pojawił się przepis o tym, że *Inspekcja Weterynaryjna sprawuje nadzór nad przestrzeganiem przepisów o ochronie zwierząt* (34), został od powszechnie odczytany jako nadzór administracyjny Inspekcji także nad publicznym *zapewnianiem opieki* bezdomnym zwierzętom. Takie oczekiwanie okazało się bezzasadne, bo przepis ten nie określa podmiotów nadzorowanych, czego wymaga instytucja nadzoru administracyjnego (rzeczownik odczasownikowy „przestrzeganie” nie jest takim określeniem). Przepis ten został w u.o.z. powtórzony za ustawą o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz Inspekcji Weterynaryjnej z 1997 r. (35). W kontekście tej ustawy dotyczył on wyłącznie traktowania zwierząt gospodarskich, tj. *zwalczania chorób zakaźnych zwierząt, badania zwierząt rzeźnych i mięsa, wymagań weterynaryjnych dotyczących produkcji towarów i obrotu nimi* (36). W aktualnym brzmieniu ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej przepis ten jednoznacznie wskazuje, że jej *nadzór nad przestrzeganiem przepisów o ochronie zwierząt* nie dotyczy humanitarnej ochrony zwierząt bezdomnych (w rozumieniu art. 1 u.o.z.), bo sprawowany jest *w celu zapewnienia ochrony zdrowia publicznego* (37), ewentualnie tzw. „dobrostanu” zwierząt gospodarskich wymaganego przepisami unijnymi (warunki utrzymywania, transport, ubój).

6. Koncentracja komercyjnych usług prowadzenia schronisk

Rządowe wymagania co do infrastruktury schronisk dla bezdomnych zwierząt mają istotny wpływ na patologiczne mechanizmy publicznego traktowania tych zwierząt i koszty ponoszone przez gminy (38). Spełnianie *wymagań weterynaryjnych* co do infrastruktury schroniska, wymaga inwestycji liczonej w milionach złotych, co jest ekonomicznie uzasadnione przy założeniu przyjmowania setek bezdomnych psów rocznie (39). To dlatego w Polsce w 2022 r. było tylko 213 schronisk na 2.477 gmin, przy czym tylko 56% miejsc w schroniskach była wykorzystywana. Z ekonomiczno-prawnych powodów około 90% polskich gmin zmuszona jest wysyłać swoje bezdomne zwierzęta poza gminę, do zewnętrznych schronisk zbiorczych.

Tylko w niewielkim stopniu odbywa się to niekomercyjnie, tzn. w trybie porozumień międzygminnych albo związków gmin. W większości jest to zakup usług od przedsiębiorców, w tym także gminnych spółek komunalnych, poprawiając ich rentowność i przyspieszając koncentrację na rynku usług dla gmin. Gminny koszt w przeliczeniu na jednego psa dla 26% najmniejszych gmin jest przez to niemal trzy razy większy niż dla 95% wszystkich gmin.

Rozkład ilości bezdomnych psów którymi zajęły się gminy i kosztów gmin w 2022 r.

przedział ilości psów z 1 gminy	ilość gmin	% gmin	ilość psów	% psów	łącznie koszt (zł)	% kosztów	koszt na jednego psa (zł)
0	77	3,1%	0	-	1 299 075	0,5%	-
do 5	651	26,3%	1 719	2,4%	17 102 097	6,2%	9 193
do 10	1092	44,1%	5 198	7,4%	34 817 705	12,5%	5 092
do 20	1699	68,6%	14 194	20,1%	71 951 599	25,9%	4 128
do 50	2218	89,5%	30 231	42,9%	125 617 357	45,2%	3 346
do 100	2361	95,3%	40 161	57,0%	156 428 303	56,3%	3 103
do 200	2429	98,1%	49 704	70,5%	192 333 077	69,2%	3 762
do 500	2467	99,6%	62 313	88,4%	234 572 072	84,4%	3 350
do 1000	2475	99,9%	66 930	95,0%	255 876 800	92,0%	4 614
do 2006	2477	100,0%	70 483	100,0%	278 038 487	100,0%	6 237

Koncentracja komercyjnych usług przyjmowania bezdomnych zwierząt do schronisk wynika wprost z wymagań weterynaryjnych, odbierających większości gmin możliwość utworzenia lokalnego schroniska na miarę potrzeb. Z kolei przepisy u.c.p.g. wymagają ograniczeniu *obszaru działania* schroniska do obszaru administracyjnego gminy *właściwej ze względu na miejsce świadczenia usług*. Wójtówi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) gminy posiadającej schronisko nie wolno zezwolić przedsiębiorcy na przyjmowanie zwierząt z obszaru wykraczającego poza jego właściwość terytorialną, bo naruszałoby to kompetencje innych wójtów (burmistrzów, prezydentów miast). Gdyby rozkład bezdomnych psów na gminy był w całym kraju równomierny, to każda gmina miałaby w 2022 roku potrzebę zajęcia się 29 psami, co żadnej gminie nie dawałoby ekonomicznego uzasadnienia do tworzenia schroniska zgodnego z wymaganiami weterynaryjnymi.

W praktyce, wójt (burmistrz, prezydent miasta) na terenie którego jest schronisko, ma kompetencje do interesowania się dalszym losem zwierząt które w nim umieścił, na mocy udzielonego zezwolenia oraz umowy. Ale nie ma kompetencji do interesowania się zwierzętami, które przedsiębiorca przyjął z innych gmin, choć – formalnie rzecz biorąc – są to niewątpliwie bezdomne zwierzęta na terenie jego gminy. Gdy schronisko jest zamykane z powodu zakazu działalności, lub okoliczności dotyczących przedsiębiorcy, nie ma nikogo zobowiązanego by się nimi zająć, więc ich los jest najczęściej niemożliwy do ustalenia.

Postępująca koncentracja usług schroniskowych tj. przyjmowanie zwierząt z obcych gmin, narusza warunki zezwoleń (u.c.p.g), ale równie sprzeczne z prawem jest tworzenie przez mniejsze gminy własnych schronisk na miarę realnych potrzeb, np. do 20 psów rocznie (2/3 polskich gmin), albo do 50 psów rocznie (90% polskich gmin), bo tego nie da się pogodzić z wymaganiami weterynaryjnymi. Wybór jest oczywisty: wójt nie będzie ryzykował inwestycji gminnej na miarę potrzeb, bo to nie ma sensu, a legalność takiego działania można łatwo podważyć (stąd liczne nielegalne „przysłuliska” przy gminnej oczyszczalni ścieków, bazie przedsiębiorstwa oczyszczania, itp). Natomiast przedsiębiorcy prowadzący schroniska zbiorcze bezkarnie naruszają ustawowe warunki zezwolenia, bo jest to generalnie korzystne dla ich macierzystej gminy (np. spółki gminnej), więc nie będzie przez tę gminę kwestionowane.

Efekt jest taki, że z punktu widzenia zadania publicznego określonego w u.o.z. większość polskich gmin realizuje faktycznie tylko zadanie *wyłapywania do schroniska* (40), bo nie ma możliwości realizacji zadania *zapewniania im opieki* w schronisku. Ani same *schroniska* nie są ustawowo zobowiązane do *opieki* nad przyjętymi bezdomnymi zwierzętami, ani gmina nie ma realnych ani prawnych narzędzi do *zapewniania opieki* w schronisku położonym w innej gminie, często odległej, działającym pod kontrolą i na warunkach określonych przez tamtejszą gminę. Jeśli gmina, jako organ państwa ustawowo zobowiązany do *zapewnienia opieki* wyłącznie pozbywa się tych zwierząt, to można mówić o znamionach przestępstwa porzucania zwierząt.

To dlatego tytuł płatności w umowach gmin ze schroniskami komercyjnymi dotyczy wyłącznie faktu przyjęcia zwierzęcia (*umieszczenia*), a nigdy stanu faktycznego, który byłby miarą dopełnienia jakkolwiek rozumianej publicznej *opieki*. To dlatego też urzędnicy gminni nigdy nie zawierają i nie podpisują tzw. „umów adopcyjnych”, rzekomo kończących bezdomność zwierzęcia. W istocie gminy płacą tym schroniskom nie za *opiekę* lecz za uwolnienie się od odpowiedzialności za los zwierząt. A to może oznaczać naruszanie art. 16 Konstytucji o tym, że *przysługującą im w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność*. (Pod warunkiem, że oczekujemy *opieki* także od schronisk komercyjnych, w tym spółek gminnych. Bo literalnie rzecz biorąc, są to dalej zakłady pozbywania się zwierząt drogą ich humanitarnego uśmiercania).

Do powstania takich przepisów i takiej praktyki doszło dlatego, że kolejne ustawy przyjmowały odmienne branżowe koncepcje tego, co nazywały *schroniskami*. W prawie weterynaryjnym są to zakłady utylizacji zwierząt na wypadek epizootcji wścieklizny. Zaś w gospodarce komunalnej gmin jest to jeden z rodzajów bieżącej utylizacji różnych odpadów (grzebowiska i spalarnie zwłok zwierzęcych, odpady komunalne, wywożenie szamba itp). Kolejna ustawa, o ochronie (humanitarnej) zwierząt, tworząc pożądaną społecznie wizję *opiekowania się* bezdomnymi zwierzętami, nie mogła już zastanego stanu prawnego zmienić, ale uzyskała szeroką akceptację społeczną i publiczne finansowanie pozorów *opieki* w *schroniskach* wszelkiego typu. Co łącznie stworzyło względnie stabilny układ, korzystny dla wszystkich zainteresowanych. Oczywiście oprócz samych zwierząt.

7. Stanowisko centralnych organów władzy państwowej

Wykładnia autentyczna rozporządzenia MSWiA o wylapywaniu, w kwestii jak się ma *wylapywanie do opieki* głosi, że (...) *uwzględniając zasadę pomocniczości, należy stwierdzić, iż gminy jako najniższy szczebel samorządu terytorialnego mają odpowiednie rozeznanie w przedmiotowej kwestii, w związku z czym same najlepiej podejmują decyzję chociażby co do ilości i wielkości schronisk na swoim terenie, biorąc przy tym pod uwagę istniejące potrzeby i miejscowe uwarunkowania. Warto również podkreślić, iż zadanie gminy polegające na wylapywaniu bezdomnych zwierząt wydaje się mieć charakter subsydiarny względem zadania polegającego na sprawowaniu opieki nad bezdomnymi zwierzętami. Wylapywanie bezdomnych zwierząt ma umożliwić gminie realizowanie zadania polegającego na opiece nad tymi zwierzętami.* (41).

Powyższe stanowisko ministerstwa, sugerujące kompetencje gminy w określaniu wielkości schronisk stosownie do *istniejących potrzeb*, wymownie zaświadcza o tym, że administracja rządowa nie dysponuje żadnym organem, w którego zakresie kompetencji byłaby humanitarna ochrona zwierząt w odniesieniu do zwierząt domowych. Tym samym pozbawiona jest urzędowej wiedzy o problemie, więc nie jest więc w stanie dostrzec, że ok. 90% polskich gmin jest przymuszanych przepisami prawa do porzucania zwierząt którymi ma się opiekować, co sprawia że zjawisko bezdomnych zwierząt nie jest ograniczane, natomiast szybko rosną koszty komercyjnego obrotu tymi zwierzętami.

Zaskarżenie do sądu łamania przepisów u.c.p.g. o ograniczeniu działania schroniska do obszaru właściwej gminy, przyniosło pozytywny wynik w postaci wyroku NSA (42). Lecz w dalszym ciągu postępowania, a także skarżenia kolejnych takich przypadków, zapadały już wyroki negatywne. Sądy administracyjne opierały wyroki na utożsamieniu *obszaru działalności* schroniska z miejscem położenia schroniska (*miejscem świadczenia usług*), co w kontekście tej ustawy jest nie do utrzymania. Liczne kolejne wyroki powoływały się już tylko na *ukształtowaną linię orzecniczą*, wspierającą komercyjną koncentrację.

Zdarzały się też wyroki oparte nie na przepisach prawa, a na semantycznej manipulacji władz PRL z 1961 r., polegającej na nazwaniu zakładów regularnego uśmiercania bezdomnych zwierząt „*schroniskami*”: (...) *schronisko należy rozumieć jako element stateczny definicji schroniska dla bezdomnych zwierząt, schronisko jako obiekt, w którym bezdomne zwierzę znajdzie schronienie, bez względu na miejsce, miejscowość, w której zostanie odnalezione, odłowione czy porzucone. Inne rozumienie omawianego pojęcia prowadziłoby do absurdalnej sytuacji, stojącej w sprzeczności z ideą ustanowienia instytucji w postaci schronisk dla bezdomnych zwierząt, które przecież mają umożliwić opiekę nad zwierzętami, które nie mają właściciela, a co za tym idzie - stałego domu i opiekuna* (43).

II. Terapia

1. Właściwa podstawa prawna publicznego zadania gminy

Aby wyjść ze stanu anomii prawnej należy usunąć wszystkie przepisy dotyczące bezdomnych zwierząt z u.o.z., u.c.p.g. oraz prawa weterynaryjnego i oprzeć nową regulację na ugruntowanej normie prawa rzeczowego o tym, że *przepisy o rzeczach znalezionych stosuje się odpowiednio do rzeczy porzuconych bez zamiaru wyzbycia się własności, jak również do zwierząt, które zabląkały się lub uciekły* (44), a więc do zwierząt zdefiniowanych tak samo jak w u.o.z. Zastosowanie tej normy koresponduje z koncepcją dereifikacji zwierząt oraz z normą u.o.z. o tym, że *w sprawach nie uregulowanych w ustawie do zwierząt stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące rzeczy* (45).

Powód dla którego ustawodawca w 1997 r. nie oparł się w kwestii bezdomnych zwierząt na normie prawa rzeczowego, można wytłumaczyć tylko tym, że nie dostrzegł w bezdomnych zwierzętach domowych zagubionego mienia obywateli, choć zdefiniował *zwierzę domowe* jako *towarzysza człowieka, który winien jest mu ochronę i opiekę*. Wbrew powyższemu, sprawczość braku odpowiedniej opieki przypisał nie człowiekowi, przez to że je zgubił, a samemu zwierzęciu, przez to, że *uciekło* lub *zbląkało się*. Ponieważ sprawczość zwierząt może być traktowana wyłącznie jako żywioł natury, nie mogą one stanowić mienia znalezionego. Zatem kwalifikują się do szczególnych odpadów komunalnych (u.c.p.g.) a nawet odpadów niebezpiecznych (u.o.z.z.). Koncepcja dereifikacji zwierząt została zastosowana w ten sposób, że *zwierzę nie jest* (nawet) *rzeczą*. Mimo to uznano, że gminy mają się tymi szczególnymi odpadami *opiekować*.

Jeśli chcemy porzucić ten schizofreniczny punkt widzenia, musimy uznać, że zgodnie art. 1 ust. 2 u.o.z. *sprawą nieuregulowaną w u.o.z.* jest sformułowane w art. 11 ust. 1 zadanie publiczne gmin *zapewniania bezdomnym zwierzętom opieki*. Bo jeśli opieka ma być realizowana przez *wylapywanie* tych zwierząt do *schronisk*, o jakich mowa w u.c.p.g. (w kontekście usuwania odpadów i nieczystości), a także w u.o.z.z., (w kontekście zapewniania bezpieczeństwa publicznego) to nie sposób dopatrzeć się w tych przepisach żadnego uregulowania *opieki*, rozumianej jak w art. 1 u.o.z. Również statuty organizacji pozarządowych nie mogą zastąpić regulacji ustawowych.

Przyjęcie właściwej podstawy prawnej zmieni problem zwierząt *bezdomnych* na problem zwierząt *znalezionych*. W pierwszym rządzie, niedopuszczalny byłby komercyjny obrót znalezionymi zwierzętami, a całość procedur postępowania z nimi objęta byłaby spójną odpowiedzialnością organów władzy publicznej, zgodnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji.

2. Propozycja odpowiedniego zastosowania przepisów prawa rzeczowego

Zadaniem gmin powinna być publiczna opieka zastępcza nad znalezionymi zwierzętami domowymi, wykonywana w roli ustawowego znalazcy takich szczególnych rzeczy, a jednocześnie organu prowadzącego postępowanie w tym zakresie (nie wykluczając znalazcy indywidualnego).

Czynności publicznej opieki zastępczej ze strony gminy polegają w szczególności na:

- przyjęciu zawiadomienia o znalezieniu zwierzęcia,
- podjęciu prób ustalenia właściciela, jeśli nie jest znany,
- zbadaniu zwierzęcia przez lekarza weterynarii oraz niezbędnym leczeniu i zabiegach profilaktycznych,

- oznakowaniu zwierzęcia jeśli nie było oznakowane, rejestrując je na ustalonego właściciela lub na gminę,
- wydaniu zwierzęcia ustalonemu właścicielowi,
- kastracji zwierzęcia, o ile nie ma przeciwwskazań,
- zleceniu opieki w domu tymczasowym, lub w gminnym miejscu zbiorowej opieki,
- potwierdzeniu nabycia zwierzęcia na własność przez osobę fizyczną po upływie ustalonego okresu czasu (zamiast licytacji), zatem umowa domu tymczasowego byłaby jedyną drogą nabycia prawa własności do zwierzęcia,
- rejestrowaniu w/w działań wobec każdego zwierzęcia oraz publikowaniu informacji o zwierzętach pod opieką zastępczą gminy, a także danych osób, które uzyskały prawo własności do zwierzęcia (przysporzenie majątkowe)

Gmina utrzymuje (przechowuje) znalezione zwierzęta w zlokalizowanych na swoim terenie:

- domu tymczasowym, na mocy umowy z osobą fizyczną. Zasadniczo bezpłatnej, z odstępstwem dla kosztów leczenia i profilaktyki ponoszonych przez gminę, ewentualnie innej pomocy, z zachowaniem przez gminę prawa do wypowiedzenia umowy i odebrania zwierzęcia,
- w miejscu zbiorowego utrzymywania znalezionych zwierząt, tworzonym przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wedle standardów określonych ustawą (dostosowanych do każdej skali potrzeb gmin).

Nieodebrane w określonym czasie zwierzęta są decyzją gminy przekazywane na własność:

- osobie utrzymującej zwierzę w domu tymczasowym – na jej wniosek.
- innej osobie zdolnej do zapewniania mu opieki.

Pozostałe zwierzęta utrzymywane są bezterminowo.

Gmina może przekazać zwierzę do wojewódzkiego miejsca opieki na podstawie porozumienia.

3. Nadzór rządowy nad humanitarną ochroną zwierząt

Nadzór nad humanitarną ochroną zwierząt sprawuje minister właściwy do spraw administracji publicznej za pośrednictwem wojewody (wojewódzkiego organu administracji zespolonej). Nadzór taki dotyczy prawidłowego postępowania gmin ze zwierzętami znalezionymi. Ostatecznym środkiem nadzoru nad gminami jest zastosowanie środka zastępczego w postaci przejęcia przez wojewodę opieki nad zwierzętami na jej koszt.

W tym celu wojewoda tworzy wojewódzkie miejsce zbiorowej opieki nad zwierzętami, wedle ww standardów, przeznaczone do:

- opieki i rehabilitacji ofiar naruszenia prawa ochrony zwierząt – na zlecenie organu prowadzącego postępowanie karne (46)
- utrzymywania zwierząt przejętych w trybie nadzoru nad gminami.
- utrzymywanie zwierząt przyjętych na podstawie porozumienia z gminą.

Szczegółowy projekt wdrożenia takich regulacji, w ramach szerszego projektu ucywilizowania traktowania bezdomnych zwierząt, prezentowany jest pod adresem ► boz.org.pl

Przypisy

1. Dz.U. 1927 poz. 673, uchylone 14.12.1997.
2. Dz.U. 1928 poz. 167, §314 i nast., uchylone 14.12.1998.
3. Dz.U. 1939 poz. 532, §5–7, akt uchylony 11.08.1958.
4. W samym 1948 r. stwierdzono niemal 3 tys, przypadków wścieklizny u psów,. Utracono ponad pół tysiąca zwierząt gospodarskich. Na wściekliznę zmarło 65 osób. Masowe szczepienia zainicjowane w tymże roku szybko doprowadziły do opanowania zagrożenia. Obecnie większość terytorium Polski jest wolna od wścieklizny. Rejestruje się przypadki wścieklizny zwierząt udomowionych (domowe i gospodarskie) w ilościach ok. 5 średnio-rocznie przez ostatnie 10 lat, wyłącznie w województwach południowo-wschodnich (lubelskie, mazowieckie, podkarpackie). Nikt nie umiera na wściekliznę. Znany jest tylko jeden przypadek, by do schroniska dla zwierząt trafił wściekły pies. Do schroniska w Orzechowcach, w powiecie przemyskim, trafił w 2013 pies z Bieszczad, chory na wściekliznę. Wcześniej był leczony, ale lekarze nie rozpoznali objawów.
5. Dz.U. 1958 poz. 242, §14 pkt. 37, uchylone 01.01.1993.
6. Dariusz Jarosz, *Wielka masakra psów w Polsce gomulkowski* [PDF].
▶ <https://apcz.umk.pl/czasopisma/index.php/PL1944/article/viewFile/28328/24146>
Tegoż autora: *The Enemy and the Victim: Stray Dogs in Poland 1945-70* [PDF].
▶ <https://apcz.umk.pl/czasopisma/index.php/APH/article/viewFile/29064/24853>
7. Dziennik Urzędowy Ministra Gospodarki Komunalnej nr 17, 7 XI 1961 r., poz. 103.
▶ https://boz.org.pl/ucyw/wytyczne_1961.pdf [odpis]
8. Dekret z dnia 11 października 1946 r. *Prawo rzeczowe*, art 69, art.. 64 §2 (Dz.U. 1946 r. poz. 319, uchylony 01.01.1983). Następnie: Kodeks Cywilny, art. 183 §2 (Dz.U. 1964 r. poz.94). Aktualnie: Ustawa z dnia 20 lutego 2015 o rzeczach znalezionych, art. 2 (Dz.U. 2015 r. poz 397).
9. *Jubileusz 120-lecia Towarzystwa Opieki nad Zwierzętami w Polsce*, Kraków, 1984 r.
10. Dz.U.1996 r. poz. 622.
11. Tę lukę prawną próbowano wypełnić wskazując na instytucję *wylapywania* w art. 11 nowej ustawy o ochronie zwierząt z 1997 r. Oznaczałoby to, że ustawodawca w 1966 r. odsyłał do przepisów, których jeszcze nie uchwalono. Ponadto do przepisów dotyczących wręcz przeciwnego dobra chronionego, tj. *ochrony zwierząt* a nie *ochrony przed* nimi. (Wojciech Radecki, *Ustawy: o ochronie zwierząt, o doświadczeniach na zwierzętach – z komentarzem*, Difin, Warszawa 2007, str. 84. Tegoż autora *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa, 2008, str. 156 i nast.). Próby uzyskania rządowej wykładni przepisów *o ochronie przed bezdomnymi zwierzętami* okazały się bezskuteczne, bo w szeregu odpowiedzi na interpelacje poselskie rząd konsekwentnie utożsamiał ochronę przed zwierzętami z opieką nad nimi. ▶ sejm.gov.pl > archiwum > VI kadencja > Prace Sejmu > Interpelacje > Nr. 5962 – 5965.
12. Dz.U. 2011 r. poz. 1373.
13. Art. 7 ust. 1 pkt. 3 u.c.p.g. (t.j. Dz.U. 2024 r. poz. 399). Oznacza to, że wprawdzie gmina nie ma już podstawy do organizowania i finansowania takiej działalności, ale gdyby mieszkaniec gminy chciał kupić usługę chronienia go przed bezdomnymi zwierzętami, to tylko od przedsiębiorcy spełniającego uchwalone przez gminę wymagania co do takiej działalności i posiadającego zezwolenie właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta).
14. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz.U. 1997 r. poz. 43.

15. Dz.U.1996 r. poz.622, art. 7–9.
16. Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. 2004 r. poz. 1807), art. 75 ust. 5 w zw. z ust. 1 pkt. 4.
17. Dz.U. 1997 r. poz. 724.
18. U.o.z. art. 33.
19. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt (Dz.U. 1998 r. poz. 753, §4).
20. U.o.z. art 11 ust.3.
21. U.o.z. art. 11 ust. 4.
22. Schroniska były finansowane z budżetów gminnych, z działu 70 – gospodarka komunalna, rozdział 7221 – oczyszczanie miast (Dz.U. 1991 r. poz. 169). Od 2001 r. z działu 900 – gospodarka komunalna i ochrona środowiska, rozdział 90013 – schroniska dla zwierząt. (Dz.U. 2000 r. poz. 688).
23. Przeprowadzona w 2016 r. analiza 878 uchwał z sześciu województw w latach 2013-2015 wskazywała, że 59% uchwał nie wskazywało konkretnego, lokalnego schroniska, a 15% uchwał wyraźnie stanowiło o braku odpowiedzialności gminy za dalszy los zwierząt. Patrz: *Raport o problemie bezdomnych zwierząt*, Fundacja dla Zwierząt „Argos”, 2016 r. ► <http://boz.org.pl/arch/2016.pdf> (str. 34-44).
24. Dz.U. 2011 r. poz. 1373, art. 1 pkt. 9 (t.j. Dz.U. 2023 r. poz.1580, art. 11a ust. 4).
25. U.o.z., art. 11a ust. 4 w zw. z ust. 2 pkt. 5.
26. U.o.z. art. 4 pkt. 16.
27. Ustawa z dnia 24 kwietnia 1997 r. o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz o Państwowej Inspekcji Weterynaryjnej, (Dz.U.1997 r. poz. 369); uchylona 01.05.2024. i zastąpiona dwiema osobnymi ustawami: ustawą z dnia 11 marca 2004 o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (t.j. Dz.U. 2024 r. poz. 625), oraz ustawą z dnia 29.stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (t.j. Dz.U. 2024 r. poz. 12)
28. Dz.U. 1999 r. poz. 84.
29. U.c.p.g. art. 3 ust. 2 pkt. 2 lit. c (t.j. Dz.U. 2024 r. poz. 399).
30. Dz.U. 2002 r. poz. 1611, Dz.U. 2004 r. poz. 1657, Dz.U. 2022 r. poz.175, Dz.U. 2023 r. poz. 163.
31. U.o.z.z. art. 4 ust. 2.
32. U.o.z.z. rozdz. 2 (t.j. Dz.U. 2023 poz. 1075).
33. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 7 stycznia 2005 w sprawie zwalczania wścieklizny (Dz.U. 2005 r. poz. 103).
34. U.o.z. art. 34a.
35. Art. 35 ust. 1 pkt. 10 [do zakresu działania Inspekcji Weterynaryjnej należy] ... *sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem przepisów o ochronie zwierząt* (t.j. Dz.U. 1999 r. poz.752)
36. j.w. art. 1.
37. Dz.U. 2024 r. poz. 12, art. 3 ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt. 5 lit. g.
38. W 2006 r. gminy zajęły się ok. 75 tys. bezdomnych psów, kosztem ok. 45 mln zł. Po szesnastu latach, w 2022 r. było podobnie – 71 tys. psów, ale kosztem ok. 272 mln zł., co oznacza sześciokrotny wzrost kosztów nominalnych i czterokrotny kosztów realnych (tj. uwzględniając inflację)

39. W 2022 r. statystyczne schronisko przyjęło 277 psów.
40. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wylapywania bezdomnych zwierząt definiuje *wylapywanie* jako *przeprowadzenie wylapywania i umieszczenie w schronisku*. (Dz.U. 1998 r. poz. 753 §4). Oprócz tego, że jest nielogiczna (błąd *idem per idem*), to definicja taka narusza zasady techniki prawodawczej (Dz.U. 2016 r. poz. 283, §149), która zakazuje definiowania określeń ustawowych w rozporządzeniu wykonawczym.
- Manipulacja ta ma wpływ na powszechne rozumienie zadania publicznego gmin określonego w u.o.z.. Przepis odczytywany jest powszechnie tak, że pierwszy (chronologicznie) etap tego zadania to *wylapywanie*, a drugi, konsekwentny, to *zapewnianie opieki*. Domyślnie – w *schronisku* (u.o.z. art. 11 ust. 3). Natomiast uwzględniając ww definicję z rozporządzenia o wylapywaniu, zadanie gminy należy odczytywać inaczej. Pierwszy człon zadania gminy to *zapewnianie opieki w schronisku* o jakim mowa w u.o.z. tj. działającym we celu *opieki*, prowadzonym przez organizację społeczną na własny koszt, w drodze *porozumienia* z nią. Zaś drugi człon zadania gminy to *wylapywanie (odławianie)*, czyli *umieszczanie w schronisku* w rozumieniu u.c.p.g., tj. w ramach skomercjalizowanej gospodarki komunalnej, celem ich uśmiercania. Stanowiło to nawiązanie do anglosaskiego modelu dwojakich schronisk, finansowanych z podatków lub finansowanych charytatywnie.
- Zamiar kontynuowania uśmiercania zwierząt z powodu bezdomności w schroniskach komunalnych wymagał jednak ukrycia przed publicznością, która przyjęła krytycznie samo pojawienie się w ustawie terminu *wylapywanie*. Dlatego przepis o *wylapywaniu do schronisk* ukryto w rozporządzeniu wykonawczym, wydanym dopiero po roku od uchwalenia ustawy.
41. Odpowiedź MSWiA na interpelację poselską nr 5965 z dnia 23.10.2008
▶ sejm.gov.pl > archiwum > VI kadencja > Prace Sejmu > Interpelacje > Nr 5965.
42. Wyrok NSA z dnia 17.03.2015, sygn. akt II OSK 2136/13.
43. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 13.11.2013, sygn. akt II SA/Łd 225/13.
44. Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o rzeczach znalezionych, art. 2 (t.j. Dz.U. 2023 r. poz. 501).
45. U.o.z. art. 1 ust. 2. „Odpowiednie stosowanie” rozumiane jest w doktrynie tak, że jest to stosowanie przepisów w postaci niezmienionej, bądź po poddaniu ich pewnym modyfikacjom, albo nie stosowanie pewnych przepisów wcale, ze względu na specyfikę szczególnego zakresu ich zastosowania.
46. Prawo polskie penalizuje znęcanie się nad zwierzętami, w tym stanowi instytucję tymczasowego odbierania zwierzęcia jego właścicielowi, w podwójnej procedurze, administracyjnej oraz karnej (art. 7 u.o.z.). Jednak prawo nie zna pojęcia ofiary znęcania się, więc odebrane zwierzęta przekazywane są w pierwszej kolejności do *schronisk dla bezdomnych zwierząt*, czyli zakładów, które nie są zobowiązane do opieki nad nimi. Tymczasem w powszechnym przekonaniu ofiara znęcania się (a szerzej – naruszania prawa ochrony zwierząt) bardziej zasługuje na publiczną opiekę niż zwierzę tylko bezdomne. Utworzenie w każdym województwie publicznych miejsc opieki nad ofiarami znęcania się umożliwiłoby także tymczasowe odbieranie zwierząt po prostu przez policję, co zlikwidowałoby znane i narastające patologie występujące w tym zakresie.