

**Uwagi do projektu zmiany ustawy o ochronie zwierząt z maja 2011 r.,
wniesionego przez grupę posłów reprezentowaną przez Pawła Suskiego
(druk sejmowy nr 4257)**

Zaletą tego projektu zmiany ustawy o ochronie zwierząt jest to, że w jego uzasadnieniu szeroko opisane są przejawy patologii dotyczącej wyłapywania bezdomnych zwierząt i działalności schronisk. We wcześniejszym projekcie, rok wcześniej, całe to zjawisko zostało nazwane krótko „hyclostwem”. Dzięki miłośnikom zwierząt i mediom opinia publiczna coraz silniej domaga się likwidacji tej patologii i można oczekiwać, że do zmian prawa na tym tle w końcu dojdzie.

Rzecz jednak w tym, by były to zmiany na lepsze, a nie na gorsze. Jeśli zmiany przepisów wprowadzane będą bez rzetelnej diagnozy problemu, bez rozpoznania mechanizmów patologii i bez analizy kreujących ją interesów, to prowadzić mogą do pogorszenia sytuacji, a nie do poprawy. A taki właśnie jest ten projekt.

Projekt głosi, że od prowadzenia schronisk dla zwierząt trzeba odsunąć przedsiębiorców i powierzyć je wyłącznie organizacjom społecznym. Podział na złych przedsiębiorców i dobre organizacje jest jednak wyłącznie faktem medialnym. Lista schronisk-mordowni prowadzonych przez organizacje pozarządowe nie jest krótsza niż tych prowadzonych przez przedsiębiorców lub same gminy. Działanie organizacji w tej branży generalnie nie różni się od działania przedsiębiorców ani w efektach, ani w sposobach, ani nawet w pod względem formalnym. Choćby dlatego, że organizacje są przedsiębiorcami faktycznie i bywają nimi całkiem formalnie. Co więcej, projekt przewiduje, że schroniska powinny być prowadzone wyłącznie przez organizacje o statusie organizacji pożytku publicznego. Dlaczego – nie wyjaśniono. To znów tylko odwołanie się do pozytywnych skojarzeń kształtowanych przez media. Wszak przepisy o statusie OPP nic nie mówią o opiece nad zwierzętami, a status ten uzyskiwany jest po spełnieniu przez organizację czysto formalnych, niewygórowanych wymogów. Nadzór państwowy nad takimi organizacjami jest jeszcze mniej wart niż nadzór Inspekcji Weterynaryjnej nad schroniskami.

Projekt przewiduje zmianę przepisów o uśmiercaniu groźnych zwierząt domowych i na tej podstawie głosi się, że myśliwi przestaną nadużywać prawa do strzelania do kłusujących psów. Nic na to nie wskazuje. Obecne, nagminnie łamane przez nich przepisy, zezwalają na to pod wieloma konkretnymi warunkami. Zaś projekt przewiduje tylko jedno kryterium: ocena zagrożenia ze strony zwierzęcia. Co prawda, mówi się, że myśliwi będą mogli także psy wyłapywać i dostarczać je do schronisk, lecz milczy o tym, gdzie są na to pieniądze i gdzie są te schroniska. A gdyby były, to wszak myśliwi mogli by tak postępować i bez nowelizacji ustawy. Zmiana przepisów o uśmiercaniu groźnych zwierząt domowych nie tylko ułatwi życie myśliwym, ale załatwi także coś innego. Ułatwi uśmiercanie psów w schroniskach, zwłaszcza na tle ich zagryzania się w nadmiernym stłoczeniu. To zaś zwiększy przepustowość i przychody schronisk. Tak wynika z gminnej "opieki" polegającej na płaceniu jednorazowego wynagrodzenia z góry za samo przyjęcie psa do schroniska.

Wielką zaletą projektu jest, że w jego uzasadnieniu dostrzega się nadprodukcję zwierząt domowych jako podłoże całego problemu. Projekt nie posuwa się jednak tak daleko, by rozważanie zwierząt domowych na handel uznać za regulowaną działalność gospodarczą, tj. działalność ograniczoną zezwoleniami i nadzorem państwa. Ani choćby nawet do tego, by w ogóle uznać ją za normalną, opodatkowaną działalność gospodarczą.

Zamiast tego projekt przedstawia zupełnie nowy pomysł. Hodowców zwierząt rasowych zostawia się w spokoju, natomiast wszystkie tzw. pseudohodowle (jak przyjęło się nazywać hodowle psów nierasowych) przejmą organizacje pozarządowe prowadzące schroniska. Schroniska, wedle nowej koncepcji, nie będą musiały ograniczać się do zwierząt bezdomnych, czyli tylko do recyklingu na rynku zwierząt, a staną się ośrodkami pet-biznesu w pełnym zakresie.

Projekt zainicjowany w środowisku renomowanych organizacji prowadzących schroniska za pieniądze gmin, zyskał w ten sposób poparcie zarówno lobby myśliwych jak i lobby producentów zwierząt domowych. Mamy więc wspólny głos całej branży, zainteresowanej by zwierząt tych było więcej a intensywny obrót nimi, w każdy sposób i w każdym kierunku, wspierany był ze środków publicznych.

W zamian za to, branża oferuje administracji rządowej możliwość zachowania dotychczasowej jej bierności i nieodpowiedzialności za opisywaną w uzasadnieniu patologię. Problemy takie jak hyclostwo i pseudohodowle scedowane zostaną jeszcze wyraźniej niż dotąd na samorządne gminy i organizacje pozarządowe. Ustawowe zadanie gmin zostanie rozmyte w gminnych programach a nad organizacjami hodowców rozciągnięty zostanie pozorny nadzór w postaci ministerialnej koncesji na produkcję i handel. Pomimo że organizacje te, wedle swoich statutów, zrzeszają amatorów, hobbystów lub miłośników, którzy żadnym handlem ani sprzedają usług się nie interesują.

Jest to atrakcyjna oferta, bo rząd rzeczywiście nie musi zajmować się humanitarną ochroną tej kategorii zwierząt. Prawo unijne wymusza zmiany prawa krajowego wyłącznie w sferze zwierząt gospodarskich, ewentualnie egzotycznych, lub zmiany związane z ochroną środowiska. Co do zwierząt domowych, rząd i ustawodawca mają wolną rękę. Wystarczy więc, by humanitarna ochrona zwierząt domowych w skali państwa była lepiej pozorowana, a zwłaszcza skuteczniej scedowana na podmioty niepubliczne. Wtedy i wilk będzie syty i owca cała.

Jedyną, z czym rząd musi się tu liczyć, to opinia publiczna i media. Te zaś rządzą się swoimi prawami. Jeden drastyczny przypadek urwania psu głowy przez chuliganów postawił na nogi całą Polskę. Tysiące zwierząt ciągle zadreęczanych na śmierć w różnych schroniskach za publiczne pieniądze, to zjawisko nieuchwytnie, niejasne i zagmatwane. Bo w odróżnieniu od chuligańskich wybryków, stoją za nim pieniądze i interesy całej branży. Regularnie odkrywanie przez media kolejnych „obozów śmierci” przestało być medialne bo wywołuje już raczej poczucie bezradności i zniechęcenia.

Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom publiczności, projekt przewiduje więc coś tak medialnego jak podniesienie kar za znęcanie się. Rząd już wcześniej wyraził przychyłność dla takiego pomysłu. Choćby dlatego, że to nic nie kosztuje. Niewiele też zmieni, bo problem tkwi nie w kodeksowym zagrożeniu lecz w efektywności ścigania. Tę zaś ogranicza orzecznictwo co do znamion przestępstwa znęcania się, oparte na wytycznych Sądu Najwyższego z 1976 r.

Medialne oburzenie wobec takich przestępstw nie sięga już kwestii dalszych losów ofiar, co w obecnej ustawie rozwiązane jest skandalicznie. Publiczna gwarancja opieki dla nimi wymagała by rzeczywistych zmian w funkcjonowaniu administracji państwowej. Zwłaszcza wtedy, gdy ofiarami tymi są całe schroniska, hodowle, stada czy transporty zwierząt.

1. Prowadzenie schronisk czy zapewnianie opieki?

Centralne dla proponowanej zmiany pojęcie schroniska utożsamiane jest z zapewnianiem opieki. Tymczasem, na gruncie istniejących przepisów, schroniska nie mają przypisanego im celu opieki i podlegają regulacjom prawnym wyłącznie ze względów czystości, porządku i bezpieczeństwa sanitarno-weterynaryjnego. Zadanie zapewniania bezdomnym zwierzętom

opieki jest natomiast przypisane gminom, co nie wyklucza (a nawet po części zakłada), że zlecona przez nie opieka będzie wykonywana w schroniskach.

Gdyby więc projekt miał na celu zagwarantowanie rzeczywistej opieki w schroniskach, to powinien przede wszystkim dotyczyć sprecyzowania gminnego zadania zapewniania opieki, a w szczególności standardów jej wykonywania za publiczne pieniądze przez kogokolwiek i gdziekolwiek. Projekt idzie w zupełnie innym kierunku, zastępując kwestię „jak” kwestią „kto”. Zamiast przedmiotowych norm opieki gminnej wprowadza podmiotowe ograniczenia tego, kto może zawierać z gminami umowy na nieokreśloną opiekę. Czyli dalej po prostu brać pieniądze za samo usuwanie zwierząt z terenu gminy. Jakość tej opieki miał by – wydaje się – gwarantować podmiotowy status organizacji pożytku publicznego.

Takie postawienie sprawy daje powód, by uważać projekt za próbę wyeliminowania jednej grupy podmiotów zarabiających na patologii (przedsiębiorców) przez inną grupę takich podmiotów (organizacje pozarządowe). Trudno to ukryć. Drastyczny przykład schroniska w Krzyczkach dotyczy organizacji pozarządowej o statutowym celu ochrony zwierząt, a nie – jak to sugeruje się w uzasadnieniu – przedsiębiorcy działającego dla zysku. Sprawa schroniska Fundacji Eko-Fauna doskonale ilustruje brak kontroli państwa nad działalnością organizacji pozarządowych. Dokładnie w tym samym trybie co Krzyczki, trybie umów o samo odbieranie zwierząt żywych lub padliny, działają schroniska prowadzone przez TOZ i inne organizacje.

2. Wzmocnienie nadzoru

Uzasadnienie nie wyjaśnia w jaki sposób „wprowadzenie precyzyjnej definicji schroniska pozwoli na objęcie wszelkich tego typu miejsc opieki nad większą liczbą zwierząt nadzorem i kontrolą ze strony gmin i Inspekcji Weterynaryjnej”.

- Inspekcja Weterynaryjna ma obowiązek nadzorowania wszelkich i jakichkolwiek schronisk dla zwierząt (nie tylko zarejestrowanych). Definicja schroniska wprowadzona do ustawy o ochronie zwierząt nie wyraża żadnej normy prawnej, tym bardziej takiej, która miała by jakikolwiek wpływ na działanie nadzoru, określonego w innej ustawie.
- Organy gmin mają obecnie obowiązek nadzorowania schronisk wyłącznie z tytułu udzielonego im zezwolenia, przewidzianego dla przedsiębiorców podejmujących działalność w tej dziedzinie. Gminy źle wywiązują się z tego obowiązku, ale skoro projekt przewiduje uchylenie przepisów o regulowaniu tej działalności gospodarczej i udzielaniu na nią zezwoleń, to możliwości nadzoru gmin nad schroniskami nie powiększą się – ja to się twierdzi w uzasadnieniu, lecz na odwrót – znikną.
- Gminy, które zapewniają bezdomnym zwierzętom opiekę tylko pozornie, tzn. zlecają wyłapywanie i wysyłanie ich gdziekolwiek, tym bardziej nie są skłonne nadzorować kogokolwiek. Zmiana definicji schroniska w ustawie nic tu nie może zmienić. Mogła by zmienić coś tylko definicja zadania gminnego przez określenie norm jego realizacji (państwowych standardów opieki).

3. Zadanie czy program?

Projekt proponuje, by gminy obligatoryjnie uchwałyły *programy opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności* (obejmujące również *zapewnianie miejsca w schronisku*). Bezzasadnie stwierdza się, że program taki „wzmocni odpowiedzialność gmin za wyłapywanie i dalsze postępowanie ze zwierzętami, bo wymagana do tego będzie uchwała rady gminy”.

- Wylapywanie bezdomnych zwierząt jest już w obecnych przepisach obwarowane uchwałą rady gminy, która ma określać m.in. docelowe schronisko oraz *dalsze postępowanie ze zwierzętami* tam umieszczonymi. Zamiast tego ma być uchwalany program rozpisany na osiem różnych kierunków działania. Równocześnie przewiduje się, że główne działania w ramach programu mogą być powierzone schronisku. Cała zmiana sprowadza się więc w dużej mierze do tego samego, co praktykowane było dotąd, ale nowe sformułowania raczej uchylają ogólną odpowiedzialność gmin za dalszy los zwierząt niż ją wzmacniają.
- Ustawowe zadanie sformułowane jako *zapewnianie opieki* wprawdzie zostaje w programie skonkretyzowane w ośmiu kierunkach działania, ale przy okazji pojęcie *opieki* zostaje sprowadzone do *zapewnienia miejsca w schronisku*. W sumie projekt uchyla wymóg normowania dalszego losu zwierząt w prawie miejscowym, nie proponując w tej mierze nic w zamian.
- Współpraca określona jako *powierzenie schronisku głównych zadań* w ramach programu przywodzi na myśl *powierzenie zadań gminy* organizacjom pozarządowym w rozumieniu ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Projekt nie wypowiada się jednak jasno co do trybu działania gmin, tj. zakupu usług od takich organizacji czy też wsparcia lub powierzenia zadań wraz z udzielaniem dotacji. W powszechnie stosowanym trybie zakupu usług, najczęściej chodzi o jednorazową czynność przyjęcia zwierzęcia do schroniska. W przypadku dotacji natomiast, wymagany jest szczegółowy opis zadania i sprawozdanie z jego wykonania, co umożliwi rozliczenie opieki.
- Wymagane dotąd *uzgodnienie* uchwały z powiatowym lekarzem weterynarii zastąpione zostaje jej *opiniowaniem*. Forma wiążąca gminę zostaje zastąpiona formą niewiążącą. Jest to zatem krok w kierunku zmniejszenia odpowiedzialności administracji rządowej (Inspekcji Weterynaryjnej) za problem bezdomnych zwierząt, a nie – jak to się uzasadnia – jej zwiększenia.
- Gmina rozliczana jest z realizacji ustawowo określonych zadań a nie programów. Przeniesienie kwestii wylapywania i zapewniania opieki w schronisku z przepisów o zadaniu gminy do programów spowoduje tylko tyle, że gmina będzie wprawdzie zobligowana do posiadania programu jako papieru, ale nie będzie zobligowana do realizacji jego postanowień. Dotychczas wymagane uchwały mogą być zaskarżane do sądów administracyjnych o ile nie określają *dalszego postępowania ze zwierzętami* – co jest zresztą nagminne. Wprowadzenie w to miejsce wymogu uchwalania programu spowoduje, że skarżyć można będzie wyłącznie brak takiego dokumentu, nie można będzie natomiast skarżyć jego treści. W ten sposób „odpowiedzialność gminy za wylapywanie i dalsze postępowanie ze zwierzętami” osłabnie, a nie wzmocni się – jak to się deklaruje w uzasadnieniu.

4. Wylapywanie

Projekt podtrzymuje istniejący w obecnej ustawie fundament hyclostwa, tj. zawarte w art. 11 ust. 1 rozróżnienie *opieki* od *wylapywania*. Z całą hipokryzją dotychczasowych urzędowych tłumaczeń, że wylapywanie ma na celu opiekę. W praktyce nie ma. Gdyby w intencjach ustawodawcy rzeczywiście miało taki cel, to nie miał by on powodów wyróżniania czynności chwytania zwierząt wśród wielu innych czynności, jak karmienie, pojenie, leczenie, transportowanie itp. składających się na pojęcie opieki.

- Projekt wprowadza tylko dodatkowy zamęt terminologiczny przez użycie w art. 11 ust 3 terminu *odławianie* z pozostawieniem w ust. 1 i 2 *wylapywania*. Niejasne staje się, czy uchwała rady gminy, o jakiej mowa w nowym ust. 3 (odsyłającym do art. 11a), dotycząca m. in. *odławiania* bezdomnych zwierząt i *zapewniania im miejsc* w schronisku, mówi o

tym samym, co przewidziane w ust. 2 rozporządzenia wykonawczego, które mówi o *wyłapywaniu* a następnie *przewożeniu i umieszczaniu* ich w schroniskach.

- Najważniejsza zmiana w przepisach o wyłapywaniu to ta, że wprowadza się wyjątek od wymogu zapewniania odławianym zwierzętom miejsca w schroniskach, gdy *zwierzę stwarza poważne zagrożenie dla ludzi lub innych zwierząt*. W związku z projektowaną zmianą art. 6 zwierzęta te będą mogły być uśmiercane. Jest to rozwiązanie, jakie od lat stosowano praktycznie w Starachowicach i sąsiednich gminach. Wszelkie zwierzęta bezdomne traktowane były tam z urzędu jako agresywne i po prostu zabijane. Starachowicka praktyka może stać się teraz normą w całym kraju.

Można oczekiwać, że niezależnie od tego co uchwali Sejm, z pewnością nie wszystkie gminy zdecydują się na naśladowanie Starachowic, bo większość ludzi nie da się przerobić ustawą na raka. Ale prowokowani będą wszyscy, bo obecnie gminy zlecają wyłapywanie i umieszczanie w schroniskach niemal wyłącznie psów stwarzających zagrożenie. Ceny takich usług i brak schronisk powodują, że mało która gmina aktywnie poszukuje u siebie bezdomnych zwierząt i prowadzi akcje profilaktycznego wyłapywania. Z reguły gmina jedynie reaguje (najczęściej z ociąganiem) na żądania mieszkańców zrobienia porządku z wałęsającymi się psami. Żądający reakcji gminy mieszkańcy zwykle nie mają wątpliwości, że zwierzę stwarza *poważne zagrożenie* i w tym sensie wyjątek o jakim mówi projekt jest regułą. Nawet jeśli zwierzęta te nie będą zabijane na miejscu, to legalnie będą mogły być wyłapywane bez zapewniania im miejsca w schronisku. A więc projektowane przepisy zalegalizują i rozszerzą opisywaną w uzasadnieniu projektu patologię, a nie – jak się tam deklaruje – ograniczą ją i zlikwidują.

5. Definicja schronisk

Projekt przewiduje wprowadzenie ustawowej definicji schroniska i wiąże z tą definicją wielkie oczekiwania:

„schronisko” – rozumie się przez to miejsce przeznaczone do opieki nad zwierzętami domowymi w liczbie większej niż 30 z wyłączeniem ryb, płazów, gryzoni, gadów i ptaków oraz miejsc chowu i hodowli zwierząt zarejestrowanych w organizacjach społecznych, których wykaz określi w drodze rozporządzenia minister rolnictwa.

- Definicja ta robi wrażenie kluczowego przepisu, który miał hurtem uwolnić autorów od zajmowania się całym kontekstem prawnym ustawy o ochronie zwierząt. Nie zmienia to faktu, że z innych ustaw wynika inne rozumienie schroniska. Przede wszystkim, działalność polegająca na prowadzeniu schronisk jest dozwolona – jak każda – na podstawie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, chyba że jest uznana za działalność regulowaną albo zakazaną. Przewidywane w projekcie uchylenie przepisów regulujących taką działalność (zawartych w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach) spowoduje, że prowadzenie schronisk będzie swobodne, tzn. będzie wymagało jedynie zgłoszenia działalności gospodarczej. Działanie dla zysku w tej branży stanie się bardziej dostępne, powszechne i wyjęte spod nadzoru. Wprawdzie równocześnie proponuje się zakaz prowadzenia schronisk przez podmioty *inne niż gminy i organizacje społeczne*, ale dotyczy to tylko *miejsc przeznaczonych do opieki*. Obecne schroniska prowadzone przez przedsiębiorców nie są ustawowo *przeznaczone do opieki* więc – być może – nic się dla nich nie zmieni. Także umowy między gminami i organizacjami prowadzącymi schroniska najczęściej nic nie mówią o opiece a jedynie o przyjmowaniu, odbieraniu, ew. utrzymywaniu albo chowie przyjętych zwierząt. Jeśli zauważyć, że projektowane gminne programy, też nie mówią o *opiece* a jedynie o *zapewnieniu miejsca*, to właściwie nie ma wy-

rażnego powodu, dla którego ta definicja miała by ograniczać patologiczny rynek obrotu zwierzętami domowymi, w tym zwłaszcza bezdomnymi.

- Kolejną część tej definicji to zakres działalności określony od 30 zwierząt w górę. To by oznaczało, że mniejsze schroniska nie są schroniskami w rozumieniu ustawy, a więc nie dotyczy ich także zakaz prowadzenia takiej działalności przez podmioty inne niż gminy i organizacje pozarządowe. Tu warto przypomnieć jedną z największych rzeźni psów w Polsce, schronisko dr. Klamczyńskiego w Wołominie, które było przewidziane na 20 psów. Nie przeszkodziło to przedsiębiorcom „przerobić” pod tym szyldem, w ciągu czterech lat, niemal trzy tysiące bezdomnych psów z 47 gmin. Na szczęście schronisko to zostało zamknięte na podstawie ustawy weterynaryjnej, z powodu nie spełniania sanitarnego wymogu lokalizacji co najmniej 150 m odległości od siedzib ludzkich. Z punktu widzenia ustawy o ochronie zwierząt mogło by działać dalej, także po jej nowelizacji.

Projektowane wprowadzenie definicji prawnej schroniska zrywa z potocznym rozumieniem schronisk dla zwierząt jako zakładów przeznaczonych wyłącznie dla zwierząt bezdomnych. W sytuacji braku definicji ustawowej, takie przeznaczenie schronisk jest prawidłową wykładnią prawną tego pojęcia. Powstaje pytanie o powód precyzowania ustawowego znaczenia terminu inaczej niż w potocznym jego rozumieniu. W uzasadnieniu nie wskazano wyraźnie takiego powodu. Można go natomiast odczytać z obecnej, patologicznej praktyki. Dla pozbycia się zobowiązania do opieki oraz odpowiedzialności za dalszy los wyłapywanych zwierząt, gminy dokonują mniej lub bardziej wyrażnej cesji gminnego zadania opieki na hycli, schroniska i organizacje. W praktyce przekazywana jest im pełna swoboda dysponowania zwierzęciem, a w uchwałach i umowach czasem wręcz stanowi się, że zwierzę przechodzi *na własność* takiego podmiotu. Formalnie przestają to więc być zwierzęta bezdomne i wraz z tym znika uzależnienie wykonawcy od zleconej i nadzorowanej przez gminy opieki. W efekcie hycle, schroniska, i organizacje stają się samodzielnymi dysponentami (lub nawet w pełni formalnymi właścicielami) zwierząt na rynku obrotu zwierzętami domowymi i niezależnymi podmiotami w sferze szerszego pet-biznesu, obejmującego także likwidację zwierząt niepotrzebnych.

W efekcie, jedne schroniska zbywają zwierzęta w pozaprawnym trybie nazywanym adopcją, inne formalnie je sprzedają. Jakkolwiek rozumiane jest takie zbycie, nie jest znany przypadek, by to organ gminy był stroną zbywającą swoje bezdomne zwierzę ulokowane przez siebie w schronisku – choć tego właśnie należało by oczekiwać na podstawie ustawowego sformułowania o *zapewnianiu opieki*.

Projektowane zmiany mogą włączać schroniska do pet-biznesu także w dziedzinie produkcji. Proponowany ogólny zakaz rozmnażania zwierząt na handel czyni wyjątek dla *miejsc chowu i hodowli zwierząt zarejestrowanych w organizacjach społecznych, których wykaz określi w drodze rozporządzenia minister rolnictwa*. Takie sformułowanie przepisu sugeruje, że chodzi to o organizacje prowadzące księgi rodowodowe zwierząt domowych (np. takie amatorskie zrzeszenie miłośników ras, jak Związek Kynologiczny w Polsce). Nie wyklucza jednak, by były to organizacje o statutowym celu ochrony zwierząt (jak np. Towarzystwo Opieki nad Zwierzętami w Polsce), których schroniska można by uznawać za miejsca *chowu* zwierząt, nie tylko bezdomnych ale i własnych. Wtedy należące do organizacji schronisko (a także hotel czy inaczej nazywany zakład *chowu*) mogło by legalnie także rozmnażać zwierzęta na handel.

Tylko schroniska prowadzone przez gminy nie mogły by trafić na ministerialną listę i nie mogły by rozmnażać zwierząt na handel. W praktyce trudno będzie jednak wykazać, że zwierzęta w schronisku zostały celowo rozmnożone, a nie jest to tylko opieka nad przypadkowym przychówkiem.

6. Schroniska a pseudohodowle

Definicja narzuca status schroniska każdej działalności utrzymywania zwierząt domowych (ssaków, z wyłączeniem gryzoni) w ilości ponad 30 sztuk. Nawet jeśli nie są to zwierzęta bezdomne. Tylko gminy lub organizacje społeczne miały by prawo utrzymywać w jednym miejscu ponad 30 takich zwierząt. Taka arbitralna ingerencja w prawo posiadania zwierząt (a także prawo każdego do opiekowania się zwierzętami bezdomnymi) ma także służyć – wedle uzasadnienia projektu – walce z pseudohodowlami. Uzasadnienie nie tłumaczy w jaki sposób.

Wydaje się, że pomysł zwalczania pseudohodowli polega tu na tym, że w momencie ich ujawnienia, pseudohodowle otrzymywały by z mocy ustawy status schronisk, a równocześnie, jako schroniska prowadzone przez nieuprawniony podmiot, stawały by się tym samym działalnością nielegalną. Trudno oczekiwać, że takie konstrukcje myślowe znajdą powszechne zrozumienie i zastosowanie. Tym bardziej, że nic z tego nie wynika w praktyce. Jeśli zakład taki miał by być faktycznie likwidowany, to zwierzęta powinny być zabrane do schroniska, co wydaje się bezcelowe, skoro właśnie okazało się, że zasadniczo już są w schronisku, a niewłaściwy jest tylko prowadzący je podmiot.

Skutek wprowadzenia proponowanych przepisów będzie ten, że hodowle nierasowych psów po prostu tylko formalnie zmienią właścicieli na organizacje pozarządowe. Podobne zjawisko występuje już w przypadku likwidacji schronisk. Zamykanie z powodu niewłaściwych warunków utrzymywania zwierząt, kontynuują działalność przyjmowania kolejnych zwierząt z gmin. Tym bardziej, że zastanych zwierząt po prostu nie ma dokąd zabrać. Tym bardziej, że nie ma za co zapewnić im opieki, oprócz dochodów z przyjmowania kolejnych zwierząt.

7. Pożytek publiczny jako deregulacja

Obecna ustawa o ochronie zwierząt stanowi o schroniskach dla zwierząt tyle, że organizacje społeczne *mogą* prowadzić schroniska w celu zapewnienia *opieki* zwierzętom *bezdomnym*. Taka redakcja przepisu koresponduje z gminnym zadaniem *zapewniania opieki bezdomnym zwierzętom*. Jeśli przepis ten traktować jako normę prawną, a nie tylko postulat, to może ona być rozumiana tylko jako wyjątek od regulowanej działalności prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, określonej w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, którą mogą prowadzić przedsiębiorcy i gminne jednostki organizacyjne. Schroniska te nie mają jednak przypisanego im celu opieki, gdyż działają w sferze gospodarki komunalnej (usuwania odpadów) i w kontekście gminnego zadania *ochrony przed bezdomnymi zwierzętami* (utrzymania porządku).

Projekt przewiduje uchylenie przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, o ochronie przed bezdomnymi zwierzętami oraz o schroniskach jako regulowanej działalności gospodarczej przedsiębiorców i gminnych jednostek organizacyjnych. Prowadzenie schronisk przez organizacje społeczne *w celu opieki* przestanie być wyjątkiem a stanie się zasadą. Jednostki gminne dalej będą mogły prowadzić schroniska, tyle że przypisany im zostaje cel *opieki*. Ponadto, zarówno społeczne jak i gminne schroniska określone zostają jako przewidziane na co najmniej 30 zwierząt, niekoniecznie bezdomnych.

Kolejna zmiana to ta, że nie wszystkie organizacje społeczne o statutowym celu ochrony zwierząt mogą prowadzić schroniska, a tylko te, które posiadają podmiotowy status organizacji pożytku publicznego. W konsekwencji, działalność prowadzenia schronisk przez te organizacje musi mieścić się nie tylko w zakresie określonym ich statutem, ale także w przedmiotowej sferze pożytku publicznego, a w szczególności w dziedzinie *ochrony zwierząt* wymienionej w art. 4, ust. 1, pkt 15 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.

- Powstaje pytanie, jak się ma schroniskowa opieka nad zwierzętami posiadającymi właściciela do dziedziny ochrony zwierząt? Zwłaszcza opieka nad własnymi zwierzętami podmiotu prowadzącego schronisko? Wszak opieka taka należy przede wszystkim do obowiązków wynikających z prywatnej własności i trudno ją zaliczyć do działania w sferze pożytku publicznego. Opieka nad licznymi własnymi zwierzętami w specjalnym zakładzie (nie w warunkach domowych) łatwo może być klasyfikowana jako „chów i hodowla”, co w przypadku organizacji pozarządowych otwiera drogę do koncesji na ich rozmnażanie. Przyjęcie proponowanych zmian tworzy ryzyko, że z publicznych pieniędzy (gminnych, darowizn, jednego procenta) finansowany będzie obrót zwierzętami na rynku zwierząt domowych. Wprawdzie projekt ustawy obliuguje do sterylizacji zwierząt w schroniskach, ale nie adresuje tego kosztownego nakazu do samych schronisk, lecz do gmin. Nie określa jednak, która gmina ma sterylizować które zwierzęta w którym schronisku. Jeśli gmina ceduje na hycli rozwożenie wyłapywanych u niej psów po różnych nieokreślonych schroniskach w skali kraju, to ustalenie tego jej obowiązku staje się nierealne. Nie jest też jasne w jaki sposób obowiązek ten mógł by dotyczyć znajdujących się w schronisku zwierząt, posiadających właściciela.
- Kolejny problem to ten, że schroniska prowadzone przez jednostki gminne, które dotąd podlegają dość szczegółowym wymogom określonym w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, przestają podlegać takim wymogom. Zamiast tego zostaje im przypisany ogólnikowy i niewymierny cel *opieki*. W praktyce oznacza to deregulację działalności takich schronisk i osłabienie nadzoru pod tymi względami, które dotąd podlegały regulacji, jak obszar działalności czy wymogi jakościowe świadczonych usług. Działalność schronisk gminnych, formalnie przypisana do macierzystej gminy, często znajduje rozszerzenie w szarej strefie usług dla sąsiednich a nawet odległych gmin. Proponowane przepisy zalegalizują tę szarą strefę. Z powodu ścisłych powiązań z gminą, publiczne wsparcie dla pet-biznesu prowadzonego poprzez spółki gminne, może rozwinąć się szybciej i na większą skalę niż drogą finansowania organizacji pozarządowych.

8. Ograniczanie rynku zwierząt domowych

Środki prawne, proponowane dla ograniczenia podaży zwierząt domowych, zawarte w proponowanych art. 10a i 10b, sprowadzają się głównie do zarezerwowania tej podaży dla organizacji społecznych o statutowym celu ochrony zwierząt i organizacji hodowców. A dodatkowo także schronisk. Stosowanie tych środków i wyegzekwowanie ograniczeń podaży scedowane zostaje tym samym poza sferę administracji publicznej. Założenie, że hodowcy i organizacje ochrony zwierząt same przestrzegają będą celów i norm działania swoich organizacji jest bezpodstawnie optymistyczne. Tym bardziej nieuprawnione jest oczekiwanie, że ich działanie zastąpi egzekwowanie tych regulacji przez administrację państwową.

- Wiadomo powszechnie, że głównymi pseudohodowcami są sami hodowcy, nie przestrzegający norm własnych organizacji. Podłożem tego zjawiska jest zakłamaną „amatorski” charakter tych organizacji i tych norm, utrzymujący ekonomię hodowli zwierząt domowych w nieopodatkowanej szarej strefie, wyłączonej z ogólnych norm działalności gospodarczej, w tym też odpowiedzialności za produkt. Projektowane środki prawne przeciw pseudohodowcom są więc pozorne o tyle, że na gruncie przepisów prawa nie da się rozróżnić pseudohodowli od właściwych hodowli. Prawo nie określa bowiem, ani nie stawia żadnych wymagań żadnym hodowcom zwierząt domowych. Nie daje też podstaw do mówienia o rasach zwierząt domowych. Określenia ras jak i norm hodowli zwierząt domowych zawarte są bowiem tylko w prywatnych normach amatorskich organizacji hodowców. Organizacje te odzegnują się od pieniędzy i odpowiedzialności za komercyjny obrót zwierzętami. Nie są więc formalnie nawet organizacjami reprezentującymi interesy

producentów – jak to jest w przypadku zwierząt gospodarskich. Ponieważ jednak są nimi faktycznie, więc pojęcie pseudohodowli oddaje tylko konflikt interesów między hodowcami drogich zwierząt rodowodowych (co wymaga rejestrów i rodowodów a zatem zrzeszania się hodowców) a niezrzeszonymi producentami tańszych zwierząt bez rodowodów. Jest to typowy konflikt ekonomiczny wewnątrz branży, zasadniczo nie dotyczący dziedziny ochrony zwierząt ani ograniczenia podaży i nadpopulacji zwierząt domowych. Dotyczy tylko tego, kto, ile i jak ma zarabiać na rosnącym popycie na zwierzęta.

- Projekt nie zawiera żadnych wskazówek co do tego, w jaki sposób organy państwa mogłyby egzekwować zakaz sprzedawania psów i kotów poza miejscami ich chowu (art. 10a, ust. 1), skoro domniemane rejestry tych miejsc są prywatną własnością niezależnych organizacji. Projekt nie wskazuje jak przebiegałoby publiczne egzekwowanie zakazu rozmnażania psów i kotów w celach handlowych, skoro każdy będzie mógł powołać się na wyłączenie od tego zakazu (art. 10a, ust. 2), wynikające z domniemanych prywatnych rejestrów.
- To samo dotyczy organizacji społecznych o statutowym celu ochrony zwierząt, a ponadto dochodzi do tego brak nie tylko rejestrów ale w ogóle jakichkolwiek wewnętrznych norm działania, na których można by oprzeć oczekiwanie, że kontrolować one będą podaż i popyt na zwierzęta domowe. Zauważyć należy, że nawet największa organizacja, Towarzystwo Opieki nad Zwierzętami w Polsce, prowadząca wiele schronisk, nie ma żadnej własnej polityki prowadzenia tych schronisk, żadnych zasad i regulaminów, czy choćby tylko norm utrzymywania zwierząt i odpowiedzialności za ich los. Całe działanie podporządkowane jest w praktyce doraźnym i lokalnym umowom z gminami, które użyczają obiektów na schroniska i/lub płacą za odbieranie zwierząt. Paradoksalnie, właśnie tylko przez uzależnienie od gmin ta działalność jest w ogóle jakoś uregulowana. Bo dwa własne schroniska TOZ, nie tylko nie są wzorcowe, ale okazały się na tyle patologiczne, że właśnie zostały zamknięte przez rządową Inspekcję Weterynaryjną. W jaki sposób można by więc praktycznie zakwestionować czyjeś prawo do nieograniczonego obrotu zwierzętami, gdy powoła się na schronisko lub organizację społeczną podobną do TOZ? Organizacji tych są już setki, a należy oczekiwać, że po nowelizacji ustawy hodowcy założą ich co najmniej drugie tyle.

Pomysł, że państwo będzie kontrolować obrót zwierzętami domowymi przez koncesje lub za pośrednictwem organizacji społecznych, nie daje się obronić. Dziesięciolecia praktykowania takiego pomysłu doprowadziły do katastrofy humanitarnej z jaką mamy do czynienia w tej dziedzinie. W imię tego pomysłu zaniechano uznania hodowli nawet za normalną działalność gospodarczą (gdy w cywilizowanych krajach jest to regulowana działalność gospodarcza, tj. wymagająca zezwolenia i osobno nadzorowana). Pomysł ten wykorzystano też do zaniechania konsekwentnej regulacji obowiązków gmin wobec zwierząt bezdomnych, tworząc mechanizm ich utylizacji pod pozorami opieki i pod szyldem takich organizacji. Wszak ustawa o ochronie zwierząt już od 1997 r. przewiduje wyłącznie schroniska prowadzone przez organizacje społeczne.

9. Groźne zwierzęta domowe w łowisku

Odpowiedni przepis dotąd obowiązującej ustawy był zredagowany prosto. Przewidywał *zwalczanie* kłusujących psów i kotów (także przy pomocy broni palnej), wskazując przy tym liczne warunki ograniczające. Owo *zwalczanie* miało podstawę w gospodarczej potrzebie niszczenia szkodników jako populacji. Niekonsekwencją na gruncie ustawy było tylko to, że z drugiej strony psy i koty są zwierzętami domowymi, postrzeganymi jako osobniki będące przedmiotem opieki i własności, a więc nie jak żywiol przyrody. Niekonsekwencji tej zara-

dzieć miało wprowadzenie pojęcia *zdziczałych* psów i kotów, nieporadnie sugerujące jakąś pośrednią kategorię zwierząt, ni to domowych – ni to dzikich.

Proponowana zmiana przepisów rozwiązuje ten problem w ten sposób, że przenosi całe zagadnienie kłusujących psów i kotów z dziedziny tępienia szkodników (takich jak np. szczury), do dziedziny zagrożeń dla ludzi i zwierząt. Oznacza to zmianę dobra chronionego, co nie powinno umknąć uwadze, bo jest tu istotne. Zabijanie kłusujących psów i kotów nie będzie już służyć ochronie abstrakcyjnych interesów takich jak gospodarka i (w tym) środowisko (łowisko), ale ochronie ludzi i zwierząt przed *bezpośrednim zagrożeniem*, a więc skonkretyzowanym co do miejsca, czasu i osobników (ew. osób ludzkich). Jest to zmiana bardzo zamazyśta. Bo jeśli tytułem prawnym do zabicia konkretnego psa lub kota będzie dobro konkretnego zająca, to trzeba by tego zająca tak samo chronić przed lisem albo drapieżnym ptakiem. Zaś w ostatecznych konsekwencjach takiego myślenia, wszystkie drapieżne kręgowce powinny być *usunięte*, gdyż permanentnie powodują bezpośrednie zagrożenie dla innych zwierząt.

Norma prawna dotycząca sytuacji bezpośredniego zagrożenia była w obowiązującej ustawie sformułowana następująco:

Art. 33

1. Uśmiercanie zwierząt może być uzasadnione wyłącznie:

(...)

4) nadmierną agresywnością, powodującą bezpośrednie zagrożenie dla zdrowia lub życia ludzkiego, a także dla zwierząt hodowlanych lub dziko żyjących;

(...)

Projektowana modyfikacja tej normy polega na usunięciu dodatkowego, niewymiernego kryterium *nadmiernej agresywności* oraz na rozszerzeniu kręgu potencjalnych ofiar na zwierzęta w ogóle:

Art. 6

1. Zabrania się zabijania zwierząt za wyjątkiem:

(...)

5) usuwania osobników bezpośrednio zagrażających ludziom lub innym zwierzętom, jeżeli nie jest możliwy inny sposób usunięcia zagrożenia.

Długoletnie stosowanie dotychczasowego przepisu pozwala wiele powiedzieć o praktycznym rozumieniu pojęcia *bezpośredniego zagrożenia*. Norma ta znajduje zastosowanie przede wszystkim w schroniskach, jako uzasadnienie uśmiercania co roku tysięcy bezdomnych psów kwalifikowanych lakonicznie jako „agresywne”. Nie tylko nie funkcjonuje w praktyce żadna miara natężenia agresywności, bo nie wydaje się ona w ogóle możliwa, ale — co ważniejsze — nikt nigdy nie pyta o konkretne sytuacje rzekomego bezpośredniego zagrożenia, które miały by uzasadniać uśmiercanie.

Nie stoi na przeszkodzie takiego stosowania tej normy fakt, że schroniska są obowiązkowo wyposażone w zabezpieczenia, sprowadzające każde takie zagrożenie do ryzyka tylko potencjalnego — jakim są wszelkie wypadki przy pracy. Ani nie stoi na przeszkodzie wniosek, że permanentne występowanie w schronisku zagrożenia bezpośredniego powinno rodzić odpowiedzialność kierownictwa za sprowadzanie zagrożenia na ludzi — pracowników schroniska (bo tylko im psy mogą zagrażać, jako że zwierząt hodowlanych ani dziko żyjących w tych schroniskach nie ma). Bywa i tak, że *nadmierna agresywność powodująca bezpośrednie zagrożenie* ze strony wszystkich bezdomnych zwierząt, bywa po prostu dekretowana przez urzędników.

Zastosowanie nowej normy o bezpośrednim zagrożeniu do kłusujących psów i kotów w miejsce dotychczasowego art. 33a ust. 3, spowoduje zastosowanie podobnych interpretacji i po-

dobnej praktyki. Nic nie wskazuje by miało się zmienić coś poza terminologią. Etykieta "agresywny" zostanie zastąpiona etykietą "zagrożający". Projekt zmiany ustawy nie wskazuje bowiem żadnego realnego *innego sposobu* przeciwdziałania niż zabijanie.

Wyłapywanie kłusujących zwierząt domowych do schronisk pozostaje tylko postulatem a nie normą, skoro projekt nie wskazuje kto, gdzie i za co miał by się nimi opiekować. Pozostaje też w nieokreślonym związku z gminnym zadaniem zapewniania opieki i gminnymi programami. Zawarty w projektowanym art. 33a, ust. 3 pomysł na *inne sposoby* usuwania zagrożenia wskazuje te, które właśnie nie sprawdziły się w wobec bezdomnych psów poza obwodami łowieckimi i opisywane są w uzasadnieniu projektu jako rodzące patologię. Być może, autorzy projektu mieli tu na myśli schroniska prowadzone przez same koła łowieckie, bez związku z zadaniami gmin. Jako organizacje społeczne o statutowym celu ochrony zwierząt, posiadające status OPP (choć dotąd nielicznie) były by do prowadzenia schronisk uprawnione.

10. Groźne zwierzęta domowe w schronisku

Zastąpienie dotychczasowego przepisu art. 33, ust. 1, pkt 4 przez projektowany przepis art. 6, pkt 1, ust. 5 (oba zestawione powyżej) zawiera jeszcze jedną ważną zmianę. Dotychczasowa norma miała zakres ograniczony do sytuacji, gdy zagrożone jest *zdrowie lub życie ludzkie, a także zwierzęta hodowlane lub dziko żyjące*. W projektowanym brzmieniu zagrożeni są *ludzie lub zwierzęta*. O ile rezygnacja z precyzowania zagrożenia dla ludzi (*zdrowie i życie*) może być uznana za zmianę redakcyjną, to rozszerzenie zakresu normy na zwierzęta w ogóle jest zmianą istotną.

Dotychczasowy przepis wyraźnie odnosił się do problemu kłusujących psów i kotów, tzn. sytuacji, gdy zwierzęta hodowlane i dzikie mogą być ofiarami zwierząt domowych, a zwalczanie takich szkodników powierzał *dzierżawcom lub zarządcom obwodów łowieckich*. Natomiast szkodliwa – z punktu widzenia ludzi – agresywność zwierząt dzikich względem siebie nawzajem i wobec zwierząt hodowlanych rozpatrywana była tylko w kategoriach prawa ochrony przyrody i gospodarki łowieckiej, tj. relacji między całymi ich populacjami w danym środowisku. Włączenie zwierząt domowych w zakres zagrożeń jakie reguluje nowa norma oznacza, że zabijane mogą być także zagrożające sobie nawzajem zwierzęta domowe, choćby w trywialnej sytuacji gdy pies goni kota. Zabijane zasadniczo przez każdego, a nie tylko myśliwych, i nie przy użyciu broni palnej.

Zmiana ta będzie miała istotne znaczenie dla praktyki schronisk dla bezdomnych zwierząt, gdzie występuje zjawisko zagryzania się nadmiernie stłoczonych psów. Zarówno Inspekcja Weterynaryjna jak i wiele podmiotów prowadzących schroniska (w tym także organizacje pozarządowe o statusie OPP) uznaje to zjawisko za naturalne i nieuchronne. Niektóre schroniska widzą w tym sposób na szybszy rozchód zwierząt, zwiększający przepustowość, obroty i dochody. Ofiara zagryzienia zwalnia miejsce dla nowego psa, co od razu daje nowe pieniądze. Co więcej, zagryzienie daje także pretekst do uśmiercenia sprawcy jako osobnika "agresywnego", zgodnie z przyjętą powszechnie w tej branży interpretacją art. 33, ust. 1, pkt 4. W ten sposób jedno zagryzienie może być warte nawet wiele tysięcy złotych.

Proponowana zmiana, rozciągająca zakres zagrożeń na relacje między zwierzętami domowymi sprawi, że opisana wyżej praktyka będzie nie tylko tolerowana ale także całkiem legalna. Wszak projekt nie wprowadza żadnych norm jakościowych wykonywania opieki w schroniskach (choćby tak podstawowych jak dopuszczalne zagęszczenie, minimalna obsada pielęgniarzy czy nadzór nad losem zwierząt) bo koncentruje się na formalnym statusie podmiotów prowadzących schroniska.

11. Podsumowanie

Projekt jest zasadniczo zły nie tyle z powodu szczegółowych rozwiązań, które można by dyskutować i korygować w procesie legislacyjnym, ale z powodu przyjętego generalnego założenia, jakim jest dalsza cesja słabo określonych zadań publicznych na organizacje miłośników zwierząt domowych. Założenie to jasno wyrażone jest w uzasadnieniu do projektu, gdzie stwierdza się, że *opieka nad bezdomnymi zwierzętami powinna być działalnością niedochodową, opierać się na pracy wolontariatu i dobroczynności.*

- Opis patologii zawarty w uzasadnieniu całkowicie pomija mechanizmy ekonomiczne i prawne, które do niej doprowadziły, co pozwala na postulowanie przepisów nieskutecznych albo wręcz przeciwnie skutecznych. Proponowane przepisy pomijają możliwość ich egzekucji, składając się przez to na prawo pozorne, którego efektem będzie jedynie lepsze maskowanie patologicznej praktyki.
- Nowe, pozorne regulacje w dziedzinie wzmocnienia ochrony zwierząt domowych i ograniczania nadpopulacji służą faktycznie ochronie bierności i nieodpowiedzialności administracji rządowej i samorządowej za problem. Projekt służy wzmocnieniu podstawy do cedowania środków finansowych i odpowiedzialności za los zwierząt na podmioty rynku zwierząt. To zaś nie służy ograniczeniu nadpopulacji lecz rozwojowi tego rynku i dalszej deprecjacji zwierząt domowych.
- Proponowane regulacje są dalszym psuciem prawa, tworzeniem przepisów kuriozalnych i nie przystających do istniejącego porządku prawnego. Takim przepisem jest z pewnością arbitralne koncesjonowanie przez ministerstwo pewnych organizacji do działania na rynku zwierząt domowych, powoływanie się na status organizacji pożytku publicznego w sposób obcy ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie oraz generalne przyzwolenie na zabijanie zwierząt zagrażających innym zwierzętom.

Projekt nie zawiera pomysłów nowych, którymi by nie psuto prawa ochrony zwierząt już wcześniej. Nowe jest tylko to, że autorzy projektu osiągnęli po raz pierwszy współdziałanie lobby myśliwych, hodowców i branży schroniskowej, co pozwala mówić o jednolitym froncie patentowanych miłośników zwierząt przeciwko zwierzętom, oraz o wspólnych interesach pet-biznesu przeciw pilnej potrzebie ograniczenia i regulacji całego rynku.

*Tadeusz Wypych
lipiec 2011 r.*