

PRZEGLĄD PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

(5)2022 • DOI: 10.17951/ppa.2022.5.67-78

UNIwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

EMIL KRUK

emil.kruk@umcs.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-7954-0303>

Zakres przedmiotowy gminnych programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Wybrane zagadnienia

*The Scope of Municipal Programmes for the Care of Homeless Animals
and the Prevention of Homelessness of Animals: Selected Issues*

Wprowadzenie

W Polsce, mimo starań podejmowanych przez gminy i organizacje pozarządowe statutowo zajmujące się ochroną zwierząt, liczba schronisk i przebywających w nich zwierząt ciągle utrzymuje się na wysokim poziomie¹. Już choćby z tego względu warto przyjrzeć się regulacjom prawnym określającym obowiązki gmin w przedmiotowym zakresie. Jest to tym bardziej istotne, że formalnie rzecz biorąc, cały ciężar zapobiegania bezdomności zwierząt i zapewnienia opieki

¹ Zob. raporty roczne Głównego Lekarza Weterynarii z wizytacji schronisk dla zwierząt opublikowane na stronie internetowej Głównego Inspektoratu Weterynarii: <https://www.wetgiw.gov.pl>.

bezdolnym zwierzętom (w tym ich wyłapywanie) spoczywa właśnie na gminach². Przesądza o tym art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt³, stanowiąc, że wspomniane obowiązki należą do zadań własnych gmin. W celu zagwarantowania ich prawidłowej realizacji ustawodawca m.in. zobowiązał rady gmin do określania, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt (art. 11a u.o.z.)⁴. Niestety, obowiązujące w tym zakresie przepisy rodzą rozmaite wątpliwości interpretacyjne, które wymagają omówienia. Ze względu na ograniczone ramy niniejszego opracowania zasadniczym przedmiotem rozważań będzie problem wskazany w tytule, ze szczególnym uwzględnieniem kwestii zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt oraz odławiania bezdomnych zwierząt.

Obligatoryjne elementy programów

Zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 11a ust. 2 pkt 1–8 u.o.z. program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt „obejmuje w szczególności”: 1) zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt; 2) opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie; 3) odławianie bezdomnych zwierząt; 4) obligatoryjną sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt; 5) poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt; 6) usypianie ślepych miotów; 7) wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich; 8) zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt⁵. Ponadto w myśl art. 11a ust. 5 u.o.z. program „zawiera” wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków.

² M. Szalewska, *Counteracting Animal Homelessness and Providing Care for Stray Animals as a Task of a Commune*, „Polish Yearbook of Environmental Law” 2016, no. 6, s. 91–107; A. Golenia, M. Marek, *Zadania własne gminy w zakresie praw zwierząt*, [w:] T. Pietrzykowski, A. Bielska-Brodziak, K. Gil, M. Suska (red.), *Urzędnik jako strażnik realizacji ustawowych obowiązków wobec zwierząt*, Katowice 2016, s. 13–29.

³ T.j. Dz.U. 2022, poz. 572, dalej: u.o.z.

⁴ Zob. uwagi na temat humanitarnego waloru działań, które może obejmować gminny program zapobiegania bezdomności zwierząt, takich jak „poszukiwanie nowych właścicieli”, „sterylizacja i kastracja” oraz „usypianie ślepych miotów”: Ł. Smaga, *Ochrona humanitarna zwierząt*, Białystok 2010, s. 241 i n.

⁵ K. Brończyk, A. Brzostek, *Program opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt*, [w:] T. Pietrzykowski, A. Bielska-Brodziak, K. Gil, M. Suska (red.), *op. cit.*, s. 31–44.

Uwagi szczegółowe w tym zakresie należy poprzedzić stwierdzeniem, że zabiegi interpretacyjne, mające na celu ustalenie treści normy prawnej na podstawie znaczenia i zakresu użytych w przywołanych regulacjach wyrażen, a także ich kontekstu językowego, prowadzą do wniosku, iż przedstawione wyliczenie obejmuje obligatoryjne elementy programów. Za przyjęciem takiej konstatacji przemawia już choćby wynik prostego porównania analizowanych przepisów z art. 11a ust. 3 i 3a u.o.z., w których ustawodawca przewidział jedynie możliwość objęcia programem planu znakowania zwierząt w gminie oraz planu sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, tworząc w ten sposób sferę luzu decyzyjnego w tych kwestiach. Zastrzec przy tym należy, że przedmiotowe wyliczenie ma charakter otwarty, o czym świadczy użyty w treści art. 11a ust. 2 u.o.z. zwrot „w szczególności”. Nie występuje zatem aktualnie zawężenie treści programowych do elementów wskazanych w ustawie, jak to miało miejsce w poprzednim stanie prawnym. Rozwiązanie to rodziło w praktyce liczne trudności, dlatego ustawodawca z dniem 6 stycznia 2017 r. zmienił charakter wyliczenia zawartego w art. 11a ust. 2 u.o.z. z zamkniętego na otwarty przy jednoczesnym zachowaniu dotychczasowych obligatoryjnych elementów⁶. W poprzednim stanie prawnym unormowanie w programie innych kwestii niż objęte przedmiotowym wyliczeniem wykraczało poza zakres upoważnienia ustawowego, stanowiło istotne naruszenie prawa i było klasyfikowane jako nieważne⁷. Dodatkowo zamknięty katalog elementów programu utrudniał w znacznym stopniu zapobieganie nowym przypadkom bezdomności wśród zwierząt. Aktualnie otwarty charakter wyliczenia pozwala na uelastycznienie realizacji zadania własnego przez gminy (np. można przewidzieć w programie prowadzenie akcji edukacyjnych wśród mieszkańców gmin). Natomiast poprzez dodanie ust. 3a do art. 11a u.o.z. umożliwiono finansowanie zadań polegających na sterylizacji lub kastracji zwierząt posiadających właścicieli (do tego czasu możliwe było finansowanie tych zabiegów dla zwierząt

⁶ Ustawa z dnia 15 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt (Dz.U. 2016, poz. 2102). Szerzej na temat rozwoju regulacji prawnych dotyczących gminnych programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt zob. E. Kruk, *Ewolucja i charakter prawny gminnych programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt*, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 2018, nr 3, s. 41–46.

⁷ Zob. np. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 17 września 2014 r., II SA/Wr 409/14; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 sierpnia 2014 r., II SA/Wr 394/14; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 25 czerwca 2014 r., II SA/Go 417/14; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 22 października 2013 r., II SA/Wr 478/13; wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 września 2013 r., IV SA/Wa 1450/13; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 6 grudnia 2012 r., II SA/Wr 686/12; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 listopada 2012 r., II SA/Wr 548/12; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 24 września 2014 r., II SA/Gl 770/14; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 sierpnia 2014 r., II SA/Wr 408/14. Wszystkie przywołane w tym artykule orzeczenia sądów administracyjnych dostępne są w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych pod adresem: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>.

umieszczonych w schroniskach)⁸. Jest to o tyle istotne, że zasada samodzielnego prowadzenia gospodarki finansowej przez jednostki samorządu terytorialnego nie oznacza dowolności w dysponowaniu środkami publicznymi, a w ramach gospodarki finansowej organom gminy wolno tylko to, na co zezwalają im ustawy⁹.

Mając na uwadze fakt, że uchwały rad gmin w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt sklasyfikowane są często jako akty prawa miejscowego, warto przypomnieć, że akty podustawowe mogą być wydawane jedynie na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego i w granicach w nim określonych¹⁰. „Upoważnienie to nie może się opierać na domniemaniu objęcia swym zakresem materii w nim niewymienionych, nieprecyzyjność zatem upoważnienia musi być interpretowana jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczej, nie podlega przy tym ani wykładni rozszerzającej, ani celowościowej”¹¹.

Powyższe ustalenia znajdują potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, czego dobrym przykładem jest wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) we Wrocławiu z dnia 4 grudnia 2014 r. (II SA/Wr 676/14), w którym sąd ten kategorycznie stwierdził, że „organ stanowiący gminy, podejmując uchwałę w przedmiocie programu opieki nad bezdomnymi zwierzętami i zapobiegania bezdomności zwierząt, nie może pominąć żadnego z elementów wskazanych w ww. przepisach [chodzi tu o art. 11a ust. 2 i 5 u.o.z.]. Rada gminy jest bowiem zobowiązana do wyczerpania zakresu upoważnienia ustawowego poprzez uregulowanie wszystkich kwestii uznanych przez ustawodawcę za istotne”. W ocenie tego Sądu zastosowane w omawianym przepisie sformułowanie „program zawiera” wskazuje na konieczność zamieszczenia wszystkich wyliczonych w nim elementów w uchwalanym programie, a niedopełnienie tego

⁸ W opinii Zarządu Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej regulacje te nie rozwiązują żadnego z głównych problemów, z którymi wiąże się realizacja przez gminy ustawy o ochronie zwierząt, a zalegalizowanie możliwości ponoszenia kosztów kastracji i sterylizacji zwierząt posiadających właścicieli spowoduje jedynie zwiększenie oczekiwań społecznych adresowanych do władz gmin. Zob. opinię Zarządu Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt, Druk nr 897, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/623B68C1569BAA22C125804B0048C01B/%24File/897-001.pdf> (dostęp: 24.08.2023).

⁹ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 października 2015 r., I SA/Po 1301/15.

¹⁰ Zgodnie z treścią art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, ze zm.) akty prawa miejscowego stanowiące są „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie”.

¹¹ D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, s. 72 i przywołane tu orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zob. także: R. Lewicka, *Kontrola prawotwórstwa administracji o charakterze powszechnie obowiązującym*, Warszawa 2008, s. 74–76; M. Karpiuk, *Akty prawa miejscowego organów samorządu terytorialnego*, [w:] M. Karpiuk, J. Kostrubiec, M. Paździor, K. Popik-Chorąży, K. Sikora, *Legislacja administracyjna*, Warszawa 2013, s. 108–119.

obowiązku skutkuje bezwzględną nieważnością takiego aktu¹². Co więcej, wykładnia celowościowa art. 11a u.o.z., który należy interpretować w powiązaniu z art. 11 u.o.z., prowadzi do wniosku, że dla skutecznej realizacji określonych w tych przepisach zadań gminy konieczne jest skonkretyzowanie ich treści poprzez wskazanie podmiotów odpowiedzialnych za realizację poszczególnych zadań, wskazanie sposobu postępowania w określonych sytuacjach oraz poprzez określenie wielkości środków finansowych przeznaczonych na realizację tych zadań i sposobu ich wydatkowania. Także krótki (roczny) termin obowiązywania programów przemawia za skonkretyzowaniem ich treści. W każdym razie za zasadne należy uznać dostosowanie założeń programowych do występujących czy też prognozowanych na dany rok warunków, a nie nadawanie programowi charakteru ogólnych ram, które wymagałyby dalszej konkretyzacji.

Zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt

Skupiając w tym miejscu uwagę na zasadniczym obowiązku gmin, jakim jest zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt¹³, należy podkreślić, że wypełnienie normy kompetencyjnej wprowadzającej ten obowiązek wymaga wskazania w programie konkretnego schroniska dla zwierząt bezdomnych z terenu gminy z podaniem jego nazwy i adresu. Stosowna umowa ze schroniskiem powinna być zawarta na etapie przygotowywania projektu programu przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), co oczywiście nie zmienia faktu, że brak wskazania w uchwale konkretnego schroniska, mimo istniejącej w tym przedmiocie umowy, powoduje, że program nie odpowiada wymogowi konkretnego określenia sposobów realizacji ustawowych obowiązków¹⁴. Warto przy tym zauważyć, że przepisy ustawy o ochronie zwierząt nie przewidują ogra-

¹² Tak też: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 18 listopada 2014 r., II SA/Wr 667/14; wyrok WSA w Opolu z dnia 23 października 2014 r., II SA/Op 351/14; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 9 października 2014 r., II SA/Bk 699/14; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 17 grudnia 2013 r., II SA/Wr 774/13; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 19 listopada 2013 r., II SA/Bd 887/13; wyrok WSA w Lublinie z dnia 27 września 2012 r., II SA/Lu 591/12; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 września 2012 r., II SA/Gl 851/12.

¹³ Zob. M. Suska, *Gmina a schronisko dla bezdomnych zwierząt*, [w:] T. Pietrzykowski, A. Bielska-Brodziak, K. Gil, M. Suska (red.), *op. cit.*, s. 45–65; E. Kruk, *Development of the Polish Legal Regulations on Homeless Animals*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2020, vol. 30(4), s. 69–82; idem, *Polish and Estonian Regulations on Homeless (Stray) Animals*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2021, vol. 30(1), s. 145–166; idem, *The Running of Animal Shelters by Non-Governmental Organizations*, „Studia Prawnoustrojowe” 2021, nr 54, s. 249–258.

¹⁴ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 2 grudnia 2014 r., II SA/Wr 607/14.

niczeń czasowych, jeżeli chodzi o pobyt bezdomnego zwierzęcia w schronisku. W tej sytuacji należy przyjąć, że na gminie spoczywa obowiązek zapewnienia takim zwierzętom bezterminowej opieki. Z obowiązku tego jednostki samorządu terytorialnego nie zwalnia także okoliczność, że w istniejących schroniskach brakuje miejsc¹⁵. Zgodnie z art. 11 ust. 3 u.o.z. odławianie zwierząt bezdomnych bez zapewnienia im miejsca w schronisku dla zwierząt jest zabronione, chyba że zwierzę stwarza poważne zagrożenie dla ludzi lub innych zwierząt. Naruszenie tego zakazu zagrożone jest karą aresztu lub grzywny (art. 37 ust. 1 u.o.z.). Co istotne, art. 11a ust. 4 u.o.z. przewiduje możliwość powierzenia podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt realizacji także takich zadań jak: odławianie bezdomnych zwierząt; obowiązkowa sterylizacja albo kastracja zwierząt w schroniskach dla zwierząt; poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt; usypianie ślepych miotów.

Dla jasności warto w tym miejscu dodać, że dopiero w 2012 r. w polskim prawodawstwie pojawiła się definicja schroniska dla zwierząt¹⁶. Nie oznacza to oczywiście, że do tego czasu funkcjonowanie tego typu podmiotów pozostawało poza jakąkolwiek regulacją prawną. Wymogi, które powinny spełniać schroniska dla zwierząt, określone były kolejno w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 21 stycznia 1999 r. w sprawie szczegółowych warunków weterynaryjnych wymaganych przy organizowaniu lub urządzaniu targów, spędów i wystaw zwierząt oraz prowadzeniu schronisk dla zwierząt¹⁷, rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 5 listopada 2002 r. w sprawie szczegółowych warunków weterynaryjnych wymaganych przy prowadzeniu schronisk dla zwierząt¹⁸ oraz rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 czerwca 2004 r. w sprawie szczegółowych wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia schronisk dla zwierząt¹⁹, a obecnie w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 20 stycznia 2022 r. w sprawie szczegółowych wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia schronisk dla zwierząt²⁰. Obowiązujące przepisy określają wymagania dotyczące: lokalizacji schroniska; przygotowania terenu, na którym ma być zlokalizowane schronisko; pomieszczeń, które należy wyodrębnić w schronisku oraz użytych do ich wykończenia materiałów;

¹⁵ Wyrok WSA w Opolu z dnia 31 lipca 2014 r., II SA/Op 325/14.

¹⁶ Art. 4 pkt 25 u.o.z., zawierający definicję schroniska dla zwierząt, został dodany przez art. 1 pkt 2 lit. b ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. 2011, nr 230, poz. 1373) z dniem 1 stycznia 2012 r.

¹⁷ Dz.U. 1999, nr 9, poz. 84.

¹⁸ Dz.U. 2002, nr 192, poz. 1611.

¹⁹ Dz.U. 2004, nr 158, poz. 1657.

²⁰ Dz.U. 2022, poz. 175.

wyposażenia technicznego niezbędnego do utylizacji lub czasowego przetrzymywania zwłok zwierząt; wyposażenia boksów; dostępu do wybiegów; opieki weterynaryjnej i obowiązkowych szczepień; przygotowania osób zatrudnianych do obsługi zwierząt; prowadzonej dokumentacji (wykaz zwierząt przebywających w schronisku, książka kontroli weterynaryjnej); kastracji dojrzałych płciowo zwierząt; znakowania zwierząt. Wracając do definicji schroniska dla zwierząt, należy wskazać, że zgodnie z art. 4 u.o.z. pod tym pojęciem należy rozumieć miejsce przeznaczone do opieki nad zwierzętami domowymi spełniające warunki określone w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt²¹. Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy, która wprowadziła omawianą zmianę, zabieg ten miał na celu zapewnienie zwierzętom pełniejszej ochrony. W ocenie projektodawców „sprecyzowanie tego pojęcia jest niezwykle istotne, bowiem brak dookreślenia pojęcia schroniska i zapewnienia opieki nad zwierzętami dało możliwość powstania ogromnej liczby różnych miejsc, w których gromadzi się zwierzęta, pozostających w związku z brakiem tej definicji poza jakimkolwiek nadzorem i kontrolą. W obecnym stanie prawnym nie wszystkie wyłapane w gminach zwierzęta trafiają do zalegalizowanych schronisk, wiele z nich po prostu znika lub przekazywana jest do różnych punktów, niekiedy nazywanych eufemistycznie hotelami lub przytuliskami. Kompletny brak kontroli ze strony gmin, a dodatkowo brak kontroli ze strony Inspekcji Weterynaryjnej, usankcjonowany przepisami wewnętrznymi, prowadzi do masowej eksterminacji zwierząt. Wprowadzenie precyzyjnej definicji schroniska pozwoli przede wszystkim na objęcie wszelkich tego typu miejsc opieki nad większą liczbą zwierząt nadzorem i kontrolą. Jest to dodatkowo element walki z prowadzonymi nieraz na ogromną skalę pseudohodowlami”²².

Odławianie bezdomnych zwierząt

Odławianie bezdomnych zwierząt²³ odbywa się wyłącznie na podstawie uchwały rady gminy określającej program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt (art. 11 ust. 3 zd. 2 u.o.z.). Ustawodawca, wprowadzając obowiązek wyłapywania (odławiania) bezdomnych zwierząt, nie warunkuje

²¹ T.j. Dz.U. 2023, poz. 1075.

²² Zob. Uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Druk sejmowy nr 4257, Warszawa, 12.05.2011, [https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/08D26EF6B5358A78C125789D00381AF6/\\$file/4257.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/08D26EF6B5358A78C125789D00381AF6/$file/4257.pdf) (dostęp: 7.08.2023), s. 6.

²³ Na ten temat zob. K. Kotara, M.M. Drapalska, *Hycel – stan pożądaný a rzeczywistość*, [w:] T. Pietrzykowski, A. Bielska-Brodziak, K. Gil, M. Suska (red.), *op. cit.*, s. 67–82.

jego realizacji chorobą tych zwierząt czy stwarzaniem przez nie zagrożenia dla bezpieczeństwa²⁴ ani też ich ogólnym stanem (np. tym, że są zaniedbane)²⁵. Zastrzeżenie to jest o tyle istotne, że zamieszczanie takich i podobnych uregulowań w programach prowadzi w istocie do modyfikacji ustawowego pojęcia zwierząt bezdomnych, co skutkuje koniecznością stwierdzenia ich nieważności. Jak zostało już wskazane, akty te stanowią na podstawie upoważnień ustawowych i nie mogą wykraczać poza unormowania ustawowe, wprowadzać wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych ani ich modyfikować. Warto przy tym zauważyć, że ustawodawca nie określił w ustawie o ochronie zwierząt częstotliwości, z jaką powinny być odławiane z terenu gminy bezdomne zwierzęta.

Aktualnie – mimo istniejącego upoważnienia do ich wydania (art. 11 ust. 2 u.o.z.) – brakuje również przepisów wykonawczych, w których zostałyby określone zasady i warunki wyłapywania bezdomnych zwierząt. Należy bowiem przyjąć, że rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt²⁶ utraciło swoją moc obowiązującą z dniem 28 września 2003 r., choć w Internetowym Systemie Aktów Prawnych (ISAP) oraz w komercyjnych systemach informacji prawnej, takich jak LEX (Wolters Kluwer Polska Spółka z o.o.) czy Legalis (C.H. Beck), nadal posiada ono status „obowiązujący”. Zgodnie jednak z art. 6 ustawy z dnia 6 czerwca 2002 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt²⁷ „do czasu wydania przepisów wykonawczych przewidzianych w ustawie, nie dłużej jednak niż przez okres 12 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy [co miało miejsce w dniu 28 września 2002 r.], zachowują moc dotychczasowe przepisy wykonawcze, jeżeli nie są z nią sprzeczne”. Oznacza to, że przedmiotowe rozporządzenie jako „niesprzeczne” ze znowelizowanym tekstem ustawy o ochronie zwierząt obowiązywało jedynie przez rok od wejścia w życie nowelizacji²⁸. Mimo że od tego momentu upłynęło już blisko 20 lat, minister właściwy do spraw admi-

²⁴ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 grudnia 2014 r., II SA/Wr 676/14. Inaczej WSA we Wrocławiu ocenił rozwiązanie przyjęte na gruncie uchwały nr XXXIV/281/14 Rady Miejskiej w Twardogórze z dnia 6 marca 2014 r. w sprawie określenia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta i gminy Twardogóra w 2014 r., polegające na odławianiu w pierwszej kolejności zwierząt zagrażających dobru, jakim jest „bezpieczeństwo zdrowia ludzi”. Zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 listopada 2014 r., II SA/Wr 603/14.

²⁵ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 listopada 2014 r., II SA/Wr 602/14.

²⁶ Dz.U. 1998, nr 116, poz. 753.

²⁷ Dz.U. 2002, nr 135, poz. 1141.

²⁸ Tak też W. Radecki, *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 125; idem, *Ustawy o ochronie zwierząt. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 105–107; K. Kuszlewicz, *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 173–174; G. Manjura-Niškiewicz, *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 128–130.

nistracji publicznej nie wydał nowego rozporządzenia, co prowadzi do powstania stanu określanego w doktrynie mianem „bezprawia legislacyjnego”²⁹.

Zwrócenie uwagi na tę kwestię jest dodatkowo o tyle istotne, że w niektórych orzeczeniach sądów administracyjnych przepisy nieobowiązującego już rozporządzenia w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt traktowane są jako wzorzec kontroli. Tak np. WSA we Wrocławiu w uzasadnieniu wyroku z dnia 18 listopada 2014 r. (II SA/Wr 667/14) uznał za zasadne zarzuty skargi prokuratorskiej wskazujące na uchybienia w § 8 uchwały Rady Miejskiej w Złotym Stoku z dnia 28 marca 2014 r. (nr XXXVI/274/2014) w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie gminy Złoty Stok w 2014 r. „ze względu na brak określenia w nim czasookresu odławiania zwierząt, w związku z brzmieniem § 2 rozporządzenia w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt, według którego wyłapywanie zwierząt bezdomnych ma charakter stały lub okresowy, w zależności od treści uchwały”. Jednocześnie Sąd ten podzielił pogląd skarżącego, że „zapis o odławianiu zwierząt prowadzonym w miarę potrzeby, zastosowany w uchwale, nie mieści się w pojęciu odławiania stałego ani okresowego”. Podobnie WSA w Gorzowie Wielkopolskim w uzasadnieniu wyroku z dnia 17 września 2014 r. (II SA/Go 576/14) wskazał, że „zaskarżona uchwała musi być zgodna” z aktem prawnym wyższego rzędu, którym jest rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt, choć to w owym czasie już nie obowiązywało³⁰. Należy natomiast podzielić pogląd tego Sądu, że regulacje programowe dopuszczające możliwość przekazania odłowionego zwierzęcia bezdomnego do schroniska „w terminie kilkunastu dni od umieszczenia go w miejscu tymczasowego przetrzymywania” są niezgodne z przepisami ustawy o ochronie zwierząt. Tak określony termin jest bowiem nazbyt nieprecyzyjny, a umieszczanie zwierząt poza schroniskiem może uniemożliwić zapewnienie im należytej opieki.

²⁹ Innego zdania jest Zastępca Dyrektora Departamentu Administracji Publicznej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji Szymon Wróbel, który w piśmie z dnia 12 września 2018 r. (DAP-WSUST-6431-93/2018) stwierdził, że ustawa z dnia 6 czerwca 2002 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt w odniesieniu do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt „doprecyzowała jedynie” przepis upoważniający do jego wydania, zastępując w art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt wyrazy „Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w porozumieniu z Ministrem Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa” wyrazami „Minister właściwy do spraw administracji publicznej w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska”. Tym samym w jego ocenie przedmiotowe rozporządzenie nie utraciło mocy obowiązującej, ponieważ „nie zmienił się organ upoważniony do wydania wspomnianego aktu wykonawczego ani też zakres spraw przekazanych do uregulowania rozporządzeniem”.

³⁰ Zob. także: postanowienie WSA w Warszawie z dnia 27 grudnia 2011 r., IV SA/Wa 1704/11.

W tej sytuacji warto jedynie przypomnieć, że zgodnie z rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt wyłapywanie zwierząt bezdomnych mogło mieć charakter stały lub okresowy, w zależności od treści uchwały podjętej przez radę gminy. Organ gminy zobowiązany był podać do publicznej wiadomości, w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie, co najmniej na 21 dni przed planowanym terminem rozpoczęcia wyłapywania zwierząt bezdomnych: 1) termin ich wyłapywania; 2) granice terenu, na którym będą wyłapywane; 3) adres schroniska, z którym uzgodniono umieszczenie zwierząt po wyłapaniu; 4) podmiot wykonujący wyłapywanie. Działania w zakresie wyłapywania zwierząt bezdomnych, w szczególności psów i kotów, miały obejmować: 1) przeprowadzenie wyłapywania przez podmiot, z którym została zawarta umowa na przeprowadzenie wyłapywania zwierząt bezdomnych; 2) przewiezienie i umieszczenie zwierząt w schronisku. Organ gminy mógł zawrzeć umowę na przeprowadzenie wyłapywania zwierząt bezdomnych z podmiotem prowadzącym schronisko lub z przedsiębiorcą prowadzącym działalność gospodarczą w rozumieniu ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej³¹. Umowa na przeprowadzenie wyłapywania zwierząt bezdomnych miała zawierać w szczególności: 1) wskazanie urządzeń i środków, przy których pomocy zwierzęta miały być wyłapywane; 2) określenie środków do przewozu zwierząt; 3) zapewnienie, w razie potrzeby, pomocy lekarsko-weterynaryjnej; 4) wskazanie miejsca przetrzymywania wyłapanych zwierząt przed przewiezieniem do schroniska. Bezdomne zwierzęta po wyłapaniu powinny zostać niezwłocznie przewiezione do schroniska lub innego wskazanego w umowie miejsca. Używane przy wyłapywaniu zwierząt bezdomnych urządzenia i środki nie mogły stwarzać zagrożenia dla ich życia i zdrowia ani zadawać im cierpienia. I w końcu, zgodnie z przedmiotowym rozporządzeniem, środki do przewozu zwierząt miały spełniać warunki określone w art. 24 ust. 1 u.o.z.

Zakończenie

Jak potwierdziło przeprowadzone badanie, zasadniczy ciężar – jeśli idzie o zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie – spoczywa na gminach. Niestety, obowiązujące w tym zakresie unormowania prawne cechują pewne niedostatki, przez co mogą stawać się one mniej efektywne. Dotyczy to zwłaszcza zaniechania legislacyjnego ministra właściwego do spraw administracji publicznej polegającego na niewydaniu rozporzą-

³¹ Tekst pierwotny opublikowano w Dz.U. 1988, nr 41, poz. 324, ze zm. Ustawa ta została uchylona z dniem 1 stycznia 2001 r.

dzenia wykonawczego do ustawy o ochronie zwierząt, w którym w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska powinien określić zasady i warunki wyłapywania bezdomnych zwierząt. Pozytywnie należy natomiast ocenić te rozwiązania normatywne, które doprowadziły do zmiany charakteru wyliczenia zawartego w art. 11a ust. 2 u.o.z. z zamkniętego na otwarty. Pozwala to na unormowanie w gminnym programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt innych kwestii niż objęte przedmiotowym wyliczeniem, a w konsekwencji zwiększenie skuteczności starań ukierunkowanych na zapobieganie nowym przypadkom bezdomności wśród zwierząt. Jest to niezwykle istotne, ponieważ obowiązująca regulacja ustawowa o wiele bardziej skoncentrowana jest na usuwaniu skutków niż na zapobieganiu przyczynom problemu bezdomności wśród zwierząt. Zagadnienie to wymaga jednak osobnego omówienia.

Bibliografia

- Brończyk K., Brzostek A., *Program opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt*, [w:] T. Pietrzykowski, A. Bielska-Brodziak, K. Gil, M. Suska (red.), *Urzędnik jako strażnik realizacji ustawowych obowiązków wobec zwierząt*, Katowice 2016.
- Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007.
- Golenia A., Marek M., *Zadania własne gminy w zakresie praw zwierząt*, [w:] T. Pietrzykowski, A. Bielska-Brodziak, K. Gil, M. Suska (red.), *Urzędnik jako strażnik realizacji ustawowych obowiązków wobec zwierząt*, Katowice 2016.
- Karpiuk M., *Akty prawa miejscowego organów samorządu terytorialnego*, [w:] M. Karpiuk, J. Kostrubiec, M. Paździor, K. Popik-Choraży, K. Sikora, *Legislacja administracyjna*, Warszawa 2013.
- Kotara K., Drapalska M.M., *Hycel – stan pożądaný a rzeczywistość*, [w:] T. Pietrzykowski, A. Bielska-Brodziak, K. Gil, M. Suska (red.), *Urzędnik jako strażnik realizacji ustawowych obowiązków wobec zwierząt*, Katowice 2016.
- Kruk E., *Development of the Polish Legal Regulations on Homeless Animals*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2020, vol. 30(4), DOI: <https://doi.org/10.18290/rnp20304-4>.
- Kruk E., *Ewolucja i charakter prawny gminnych programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt*, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 2018, nr 3.
- Kruk E., *Polish and Estonian Regulations on Homeless (Stray) Animals*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2021, vol. 30(1), DOI: <https://dx.doi.org/10.17951/sil.2021.30.1.145-166>.
- Kruk E., *The Running of Animal Shelters by Non-Governmental Organizations*, „Studia Prawnoustrojowe” 2021, nr 54, DOI: <https://doi.org/10.31648/sp.7074>.
- Kuszelewicz K., *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Lewicka R., *Kontrola prawotwórstwa administracji o charakterze powszechnie obowiązującym*, Warszawa 2008.
- Manjura-Niškiewicz G., *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, Warszawa 2022.

- Radecki W., *Ustawy o ochronie zwierząt. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Radecki W., *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Smaga Ł., *Ochrona humanitarna zwierząt*, Białystok 2010.
- Suska M., *Gmina a schronisko dla bezdomnych zwierząt*, [w:] T. Pietrzykowski, A. Bielska-Brodziak, K. Gil, M. Suska (red.), *Urzędnik jako strażnik realizacji ustawowych obowiązków wobec zwierząt*, Katowice 2016.
- Szalewska M., *Counteracting Animal Homelessness and Providing Care for Stray Animals as a Task of a Commune*, "Polish Yearbook of Environmental Law" 2016, no. 6, DOI: <https://doi.org/10.12775/PYEL.2016.006>.

Abstrakt: Prezentowany artykuł ma charakter naukowo-badawczy, a jego zasadniczym celem jest rozstrzygnięcie wątpliwości interpretacyjnych dotyczących przepisów określających zakres przedmiotowy gminnych programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, ze szczególnym uwzględnieniem kwestii zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt oraz odławiania bezdomnych zwierząt. Za podjęciem tego zagadnienia przemawia przede wszystkim jego doniosłość społeczna, a w szczególności fakt, że ograniczenie populacji zwierząt bezdomnych niezmiennie pozostaje w interesie publicznym. Jest to bowiem ta grupa zwierząt, z której obecnością w środowisku wiąże się ryzyko rozprzestrzeniania chorób zakaźnych oraz ryzyko wystąpienia strat w gospodarce leśnej, a jej obecność generuje często bardzo wysokie koszty po stronie jednostek samorządu terytorialnego związane z ich odłowieniem i późniejszym utrzymaniem. Ponadto niezwykle rzadko zagadnienie to staje się przedmiotem pogłębionych analiz naukowych. W założeniu więc upowszechnienie niepublikowanych wcześniej wyników badań pomoże w wypracowaniu optymalnego modelu administracyjnoprawnej ochrony zwierząt bezdomnych oraz podniesie poziom świadomości społecznej w przedmiocie ochrony prawnej zwierząt, co jest jednym z warunków dalszego postępu cywilizacyjnego.

Słowa kluczowe: ochrona prawna zwierząt; zwierzęta bezdomne; schronisko dla zwierząt; odławianie bezdomnych zwierząt; gminne programy opieki nad zwierzętami bezdomnymi

Abstract: The article is of a scientific and research nature, and its main aim is to resolve interpretive dilemmas about the provisions defining the scope of municipal programmes for the care of homeless animals and the prevention of homelessness of animals, with a particular focus on providing homeless animals with a place in an animal shelter and catching homeless animals. The need to address this issue is primarily due to its social importance and, in particular, the fact that reducing the population of homeless animals continues to be in the public interest. This is so because it is a group of animals whose presence in the environment entails the risk of spreading infectious diseases and the risk of losses in forestry, and whose presence often generates very high costs for local authorities related to their capture and subsequent maintenance. Moreover, this issue is very rarely subject to in-depth scientific analysis. Therefore, the dissemination of previously unpublished research results will help to develop an optimal model of administrative protection for homeless animals and raise public awareness about the legal protection of animals, which is one of the conditions for further civilization progress.

Keywords: legal protection of animals; homeless animals; animal shelter; catching homeless animals; municipal programmes for the care of homeless animals