Obowiązki gmin i miast wobec zwierząt

Anna Muś Aleksandra Hajduk



Obowiązki gmin i miast wobec zwierząt

STUDIO NOA
Katowice
2022

Recenzent
adw. Karolina Kuszlewicz

Redakcja i korekta
Marcin Grabski

Projekt okładki
Ireneusz Olsza

Projekt typograficzny i łamanie
Ireneusz Olsza

Copyright © 2022 by Uniwersytet Śląski w Katowicach
Wszelkie prawa zastrzeżone

Działania badawcze wsparte ze środków przyznanych w ramach programu Inicjatywa Doskonałości Badawczej Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach.



UNIWERSYTET ŚLĄSKI W KATOWICACH
CENTRUM BADAWCZE POLITYKI PUBLICZNEJ I PROBLEMÓW REGULACYJNYCH

Publikacja sfinansowana przez Uniwersytet Śląski w Katowicach



UNIWERSYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH

ISBN 978-83-66055-28-5

https://doi.org/10.34916/amah-ogimwz.2022
Aleksandra Hajduk ORCID: 0000-0002-3954-8247
Anna Muś ORCID: 0000-0002-9010-3139

Publikacja na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa – Na tych samych warunkach 4.0 Międzynarodowe (CC BY-SA 4.0)

Wydawca
STUDIO NOA Ireneusz Olsza
www.dtp.studio-noa.pl
e-mail: poczta@studio-noa.pl

Spis treści

7 Wprowadzenie

9 Wykaz skrótów

11 Cele i zasady

18 Profilaktyka
- **23** Ograniczanie populacji zwierząt bezdomnych

25 Adopcja

28 Transparentność i dialog

32 Edukacja i informacja

36 Współpraca z organami administracji rządowej oraz samorządem zawodowym lekarzy weterynarii

42 Współpraca z organizacjami pozarządowymi
- **45** Powierzanie realizacji zadań pożytku publicznego
- **46** Inicjatywa lokalna
- **47** Konsultacje

49 Obowiązki rady gminy lub rady miasta

52 Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt
- **52** Jak uchwalić?
- **54** Co w nim zawrzeć?
- **58** Kto jest odpowiedzialny za realizację zadań?
- **61** Odpowiedzialność podmiotów rzeczywiście realizujących zadania

64 Prawo do dostępu do informacji publicznej

67 Uchwała w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt

73 Zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt

80 Opieka nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie

87 Odławianie bezdomnych zwierząt

92 Obligatoryjna sterylizacja albo kastracja zwierząt w schroniskach dla zwierząt oraz usypianie ślepych miotów

95 Poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt

98 Umowa adopcyjna

104 Wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich

109 Zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w sytuacji zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt

113 Obowiązki zakładu leczniczego dla zwierząt

115 Plan znakowania zwierząt w gminie (fakultatywny)

118 Plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają (fakultatywny)

120 Formy powierzenia realizacji zadania

126 Budżet

129 Przykładowy budżet w podziale na zadania

137 Efektywność

138 Metoda wskaźnikowa

143 Metoda parametryczna

144 Metoda nieparametryczna

147 Sankcje wobec gmin i innych podmiotów

153 Obowiązki wójta, burmistrza lub prezydenta miasta w zakresie interwencji

159 Pozostałe obowiązki, w tym obowiązki wójta, burmistrza lub prezydenta miasta

162 Ochrona ptaków wolno żyjących na terenach zurbanizowanych

167 Proces budowlany

171 Ochrona innych zwierząt dzikich

176 Obowiązki w zakresie zdrowia zwierząt

181 Literatura

Wprowadzenie

Praktyczny poradnik *Obowiązki gmin i miast wobec zwierząt*, który mamy przyjemność zaprezentować, podzielony został na rozdziały omawiające szczegółowo wybrane zagadnienia. Całość poradnika można także podzielić na pięć działów: zagadnienia wprowadzające, wymogi wobec uchwały jako aktu prawa miejscowego, szczegółowe wymogi wobec gminnego programu zapobiegania bezdomności zwierząt i opieki nad zwierzętami bezdomnymi, gospodarka finansowa gmin oraz obowiązki wynikające z innych przepisów Ustawy o ochronie zwierząt i innych ustaw.

Każdy rozdział omawia jedno zagadnienie związane z tematyką poradnika i powinien być traktowany jako odrębna jednostka redakcyjna. Poruszanie się po niniejszej publikacji ułatwiają spis treści oraz linki zawarte w tekście, odsyłające do odpowiednich rozdziałów i podrozdziałów. Pełne informacje dotyczące aktów prawnych, orzeczeń sądów, literatury oraz innych opracowań znajdują się na końcu poradnika (*Literatura*).

Celem opracowania niniejszego poradnika była szczegółowa analiza obowiązującego prawa. Ponadto dążyłyśmy do wskazania pewnych narzędzi mających na celu racjonalizację wydatków gmin, zaprezentowania dobrych praktyk oraz omówienia problemów praktycznych związanych z walką z bezdomnością zwierząt i z ochroną zwierząt w Polsce. Poradnik opracowano tak, aby całościowo ujmował podjętą tematykę, jednocześnie jednak większość omawianych zagadnień poddano szczegółowej analizie.

Mamy nadzieję, że niniejsza publikacja posłuży zarówno osobom od dawna zaznajomionym z tematyką ochrony zwierząt w Polsce, jak i osobom dopiero poznającym to zagadnienie. Poradnik omawia najważniejsze akty prawne, wybrane orzeczenia oraz odwołuje się do istniejącej literatury naukowej. Ponadto w opracowaniu niniejszego tekstu wykorzystano dane pochodzące z raportów i analiz organów administracji publicznej oraz organizacji pozarządowych.

Wykaz skrótów

k.c.	– Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku – Kodeks cywilny (Dz.U. 2020 poz. 1740 z późn. zm.)
p.o.ś.	– Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 roku – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2001 nr 62 poz. 627 z późn. zm.)
PożPubWolontU	– Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. 2003 nr 96 poz. 873 z późn. zm.)
PZP	– Ustawa z dnia 11 września 2019 roku – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. 2019 poz. 2019 z późn. zm.)
u.c.p.g.	– Ustawa z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. 1996 nr 132 poz. 622 z późn. zm.)
u.d.i.p.	– Ustawa z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. 2001 nr 112 poz. 1198 z późn. zm.)
u.f.p.	– Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240 z późn. zm.)
u.I.W.	– Ustawa o z dnia 29 stycznia 2004 roku o Inspekcji Weterynaryjnej (Dz.U. 2004 nr 33 poz. 287 z późn. zm.)
u.o.p.	– Ustawa z dnia z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody (Dz.U. 2004 nr 92 poz. 880 z późn. zm.)
u.o.z.	– Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt (Dz.U. 1997 nr 111 poz. 724 z późn. zm.)
u.s.g.	– Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95 z późn. zm.)
u.z.l.w.	– Ustawa z dnia 21 grudnia 1990 roku o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych (Dz.U. 1991 nr 8 poz. 27 z późn. zm.)
u.z.l.z.	– Ustawa z dnia 18 grudnia 2003 roku o zakładach leczniczych dla zwierząt (Dz.U. 2004 nr 11 poz. 95 z późn. zm.)
u.z.z.	– Ustawa z dnia 11 marca 2004 roku o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz.U. 2004 nr 69 poz. 625 z późn. zm.)

Cele i zasady

Wszelkie rozważania dotyczące stanowienia i stosowania prawa powinny rozpocząć się od określenia celów oraz ogólnych zasad danej gałęzi prawa. Dla niektórych mogą to być rozważania wyłącznie teoretyczne. Należy jednak zauważyć, że to cele określają kryteria oceny efektywności podejmowanych działań, a zasady wyznaczają kryteria oceny postępowania w procesie stanowienia i stosowania prawa. Dlatego mają one pierwszorzędne znaczenie dla niniejszego opracowania.

Opieka nad zwierzętami powinna być zaklasyfikowana jako element dwóch szerszych zagadnień: polityki publicznej w zakresie ochrony przyrody (w zakresie tak zwanej ochrony gatunkowej) oraz polityki publicznej w zakresie zapewniania dobrostanu zwierzęcia jako istoty zdolnej do odczuwania cierpienia (humanitarna ochrona zwierząt). Podział ten można dziś znaleźć w literaturze przedmiotu (Pietrzykowski 2019, 24; Kuszlewicz 2021, 24–25). Samo pojęcie „polityka publiczna" oznacza zaplanowaną interwencję państwa w rzeczywistość społeczną. Ponieważ ochrona przyrody oraz opieka nad zwierzętami zostały zakwalifikowane jako zadania własne gmin i są one realizowane przede wszystkim przez organy wykonawcze gminy (organ odpowiedzialny za realizację zadań), to są to dwie ze szczegółowych polityk publicznych państwa.

Cele polityki publicznej powinny być rozumiane jako dość szeroko definiowane rezultaty, do jakich ma doprowadzić realizacja poszczególnych zadań składających się na daną politykę publiczną. Zasady są to wytyczne wskazujące na sposoby realizacji tych zadań. Zarówno cele oraz zasady, jak i zadania nie muszą wynikać z jednego aktu prawnego, a raczej należy ich poszukiwać w systemie prawa jako całości.

W dalszych rozważaniach w tym rozdziale przejdziemy od celów i zasad ogólnych (regulujących szerokie sektory polityki publicznej, ale często powoływanych w orzeczeniach w interesującym nas zakresie) do bardziej

szczegółowych, odnoszących się już bezpośrednio do ochrony przyrody i opieki nad zwierzętami.



Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku
art. 7
Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Pierwsza, mająca znaczenie dla każdego działania władzy publicznej, omawiana jest norma prawna zawarta w art. 7 **Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku** – tak zwana zasada legalizmu (nazywana czasem również zasadą praworządności). Zasada legalizmu jest zasadą prawa, co oznacza, że określa ona sposoby, w jakich powinno być stosowane (a w pewnym stopniu także stanowione – w wypadku aktów wykonawczych) prawo. Działanie na podstawie prawa oznacza wymóg istnienia podstawy prawnej pozwalającej na podjęcie działania przez organ władzy publicznej (zwłaszcza w odniesieniu do tak zwanych aktów władczych i wydatków publicznych) oraz obowiązek wskazania tej podstawy. Działanie w granicach prawa oznacza z jednej strony zakaz działania sprzecznego z prawem, a z drugiej – obowiązek działania w granicach upoważnienia (kompetencji) nadanego przez prawo i niewykraczania poza te granice. Nakaz przestrzegania granicy upoważnienia ustawowego dotyczy głównie aspektów formalnych podejmowania przez organy administracji publicznej aktów władczych (normy ustrojowe i proceduralne). Równocześnie obowiązek niedziałania sprzecznego z prawem odnosi się przede wszystkim do nakazu przestrzegania norm prawa materialnego (przepisów szczegółowych aktów prawnych regulujących dane zagadnienie).



Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym
art. 7 ust. 1
Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy.

Pierwszy z omawianych przez nas celów wynika z art. 7 **Ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym**. Ten przepis w naszych rozważaniach potraktowany został jako wstęp i podstawa określenia efektów działań organów gminy (zarówno uchwałodawczych, jak i wykonawczych). Wynika z niego, że celem ogólnym dla organów gminy powinno być zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty lokalnej.

Można więc wskazać, że chodzi o podjęcie działań służących zaspokojeniu potrzeb kolektywnych mieszkańców danej gminy (co nie wyklucza także realizacji działań ukierunkowanych indywidualnie). Działania te powinny być realne oraz podejmowane systematycznie (obowiązek starannego działania). Powinny być także ukierunkowane na osiągnięcie celu – stanu, w którym potrzeby zbiorowe wspólnoty zostaną zaspokojone w największym możliwym stopniu.



Ustawa z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach
art. 3 ust. 1
Utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy.

Dalej poruszona zostanie problematyka wynikająca z art. 3 **Ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach**. Zgodnie z tą ustawą jedną z tych zbiorowych potrzeb wspólnoty mieszkańców gminy jest utrzymywanie porządku i czystości na terenie gminy. Należy zwrócić uwagę, że jest to cel ogólny, choć konkretyzujący już wytyczne dla działania organów gminy opisane w poprzednim akapicie. Ta sama ustawa wyodrębnia jeden cel szczegółowy w interesującym nas zakresie:

- zapobieganie bezdomności zwierząt.

Oznacza to, że celem organów gminy powinno być doprowadzenie do takiego stanu, by na terenie gminy nie pozostawały zwierzęta bezdomne, którymi nikt się nie opiekuje. Prowadzi to do obowiązku kontroli nad populacją zwierząt bezdomnych oraz określenia zasad, zgodnie z którymi gmina powinna zadbać o ich utrzymanie oraz dobrostan. Ten cel powinien być osiągany w określony sposób:

- na zasadach określonych w przepisach o ochronie zwierząt.

Zasadą wynikającą z tej ustawy jest więc podejmowanie działań na podstawie i w granicach przepisów dotyczących ochrony zwierząt, zwłaszcza humanitarnej ochrony zwierząt. Można dodać, że także przepisy dotyczące ochrony zdrowia zwierząt powinny być brane pod uwagę.



Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych
art. 44 ust. 3 pkt 1
Wydatki publiczne powinny być dokonywane: w sposób celowy i oszczędny […].



Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych
art. 44 ust. 2
Jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków.

Na podstawie art. 44 **Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych** możemy wyróżnić trzy zasady dokonywania wydatków publicznych. Zasada celowości oznacza, że powinny być one dokonywane w sposób ukierunkowany na osiągnięcie celów (zarówno rezultatów poszczególnych zadań, jak i bardziej szeroko rozumianych celów polityki publicznej). Wskazuje także, że aby być uznany za celowy, wydatek musi być niezbędny do osiągnięcia celu.

Zasada oszczędności oznacza obowiązek dążenia do minimalizacji ponoszonych wydatków publicznych. Jednocześnie należy utrzymać możliwość osiągnięcia celu i zachowania odpowiedniej jakości w realizacji zadania.

Zasada legalności oznacza, że wydatki publiczne mogą być ponoszone tylko wtedy, gdy istnieje podstawa prawna ich ponoszenia (przepis będący merytoryczną podstawą poniesienia wydatku). Dalej zasada ta wskazuje na obowiązek dokonywania wydatków publicznych zgodnie z przepisami proceduralnymi, które regulują tryb ponoszenia danego typu wydatków.



Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt
art. 1 ust. 1
Zwierzę, jako istota żyjąca, zdolna do odczuwania cierpienia, nie jest rzeczą. Człowiek jest mu winien poszanowanie, ochronę i opiekę.

art. 5
Każde zwierzę wymaga humanitarnego traktowania.

Przechodząc do przepisów **Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt**, można wskazać, że art. 1 tej ustawy zawiera jej najważniejszy cel:

- poszanowanie i ochrona zwierząt oraz opieka nad nimi.

W dalszych rozważaniach cel ten będzie określany mianem zapewnienia dobrostanu zwierząt jako osobników. Należy zaznaczyć, że to pojęcie nie zostało zdefiniowane w ustawie (nie ma definicji legalnej), więc konieczne jest zaproponowanie jego definicji. Dobrostan zwierzęcia definiujemy jako osiągnięcie stanu, w którym zapewniono mu warunki bytowa-

nia (w tym podejmowania typowych aktywności), możliwość pożywienia się oraz napojenia zgodnych z potrzebami danego osobnika (a w miarę możliwości jak najlepszych dla tego zwierzęcia). Oznacza także zapewnienie zwierzęciu wolności od cierpienia, bólu, strachu, niekorzystnych warunków środowiskowych czy długotrwałego stresu (w tym psychicznego). Ponadto pojęcie dobrostanu uwzględnia zapewnienie bezpieczeństwa, zdrowia oraz leczenia zwierzęcia. W konsekwencji pojęcie to obejmuje aspekty zarówno fizyczne, jak i psychiczne.

Celem działania władzy publicznej powinno być także perspektywiczne zapewnienie dobrostanu zwierząt jako pewnego dobra ogólnego. Oznacza to, że podejmowane działania powinny uwzględniać również długofalowe skutki dla populacji.

Wskazać można równocześnie, że Światowa Organizacja Zdrowia Zwierząt (World Organisation for Animal Health, OIE), w której pracach Polska uczestniczy, zdefiniowała dobrostan zwierząt jako „stan fizyczny i psychiczny zwierzęcia w związku z warunkami, w których żyje i umiera". Organizacja ta określiła również zasady mające na celu osiągnięcie tego stanu, na podstawie „pięciu wolności":

- wolność od głodu, niedożywienia i pragnienia,
- wolność od strachu i niepokoju,
- wolność od nadmiernie obciążających temperatur lub dyskomfortu,
- wolność od cierpienia, krzywdy i choroby,
- wolność do wyrażania i podejmowania standardowych zachowań (OIE b.d.).

Dalej przepis art. 5 u.o.z. zawiera najważniejszą zasadę wynikającą z omawianej ustawy. Możemy ją określić mianem zasady humanitarnego traktowania i zgodnie z jej definicją ustawową powinna być ona rozumiana jako sposób działania uwzględniający potrzeby zwierzęcia i zapewniający mu opiekę i ochronę. W konsekwencji wszystkie działania podejmowane wobec zwierząt powinny zmierzać do celu, jakim jest zapewnienie ich dobrostanu w sposób zgodny z zasadą humanitarnego traktowania.

Kolejna ustawa szczegółowa, **Ustawa z dnia 11 marca 2004 roku o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt**, w zasadzie nie zawiera żadnego przepisu, który wyraźnie określałby jej cel. Jednakże wskazuje na niego jej tytuł – i jest to ochrona zdrowia zwierząt. W wypadku tej ustawy cel związany jest raczej z epidemiologią weterynaryjną niż z dobrem konkretnego zwierzęcia. Oznacza to, że jako ogólny cel ustawy można wskazać zapobieganie rozprzestrzenianiu się chorób (zwłaszcza zakaźnych) w populacji zwierząt jako całości

lub w danej populacji (stada, danego terenu, gospodarstwa lub zakładu). Cel ten osiągany jest przez wprowadzenie norm prewencyjnych (na przykład wymogi utrzymania higienicznych warunków bytowania zwierząt, szczepienia ochronne, ograniczanie zagęszczenia osobników) oraz metod badania retrospektywnego (obowiązek zgłaszania pojawienia się przypadków zachorowań, dochodzenie epidemiologiczne). Na podstawie ustawy można wyodrębnić w zasadzie trzy cele:

- ochrona zdrowia publicznego ludzi w zakresie tak zwanych chorób odzwierzęcych,
- zapewnienie dobrostanu zwierząt przez ograniczanie ich zachorowań,
- ochrona interesów podmiotów zajmujących się chowem i hodowlą zwierząt.



Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody
art. 2 ust. 1
Ochrona przyrody, w rozumieniu ustawy, polega na zachowaniu, zrównoważonym użytkowaniu oraz odnawianiu zasobów, tworów i składników przyrody.

Artykuł 2 **Ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody** w odniesieniu do analizowanych zagadnień będzie miał znaczenie przede wszystkim w zakresie już wyżej wyróżnionej ochrony gatunkowej zwierząt oraz powiązanym z nią szerszym zagadnieniem ochrony środowiska naturalnego. Ochrona gatunkowa zwierząt jest zagadnieniem różnym od ochrony zwierząt w zakresie zapewnienia im dobrostanu oraz humanitarnego traktowania. Należy tu wyraźnie zaznaczyć, że choć w pewnym zakresie u.o.z. oraz u.o.p. mogą być stosowane do tych samych zwierząt, to zakres, przedmiot, cele oraz założenia aksjologiczne ich regulacji są odmienne.

Cele stawiane przez **Ustawę o ochronie przyrody** to:

- zachowanie

oraz

- odnawianie zasobów i składników przyrody.

Równocześnie jako zasada zostanie potratowane:

- zrównoważone użytkowanie zasobów i składników przyrody.

Można także zaznaczyć, że konkretnie w analizowanym w tym poradniku zakresie (ochrona zwierząt dzikich), zachowanie i odnawianie zasobów oraz składników przyrody powinny być interpretowane jako cele, do których zmierzają działania władzy publicznej. Jednocześnie, za-

sada zrównoważonego użytkowania będzie wyznaczała standard działania władzy publicznej.

Na koniec **Ustawa z dnia 10 grudnia 2020 roku o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich** pozwala na wywiedzenie z niej dwóch celów, związanych przede wszystkim z polityką rolną państwa polskiego oraz Unii Europejskiej:

- zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego oraz konkurencyjności handlowej,
- rozwój hodowli zwierząt, w tym zachowanie bioróżnorodności w rolnictwie.

Profilaktyka



Ustawa z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach
art. 3 ust. 2 pkt 14
Gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności:
zapobiegają bezdomności zwierząt na zasadach określonych w przepisach o ochronie zwierząt.

Chronologicznie najwcześniejszą regulacją obowiązków gminy w zakresie zapobiegania bezdomności zwierząt są przepisy u.c.p.g., a zwłaszcza art. 3 tej ustawy. Norma ta przede wszystkim wskazuje na problem zapobiegania, to znaczy profilaktyki w zakresie bezdomności zwierząt. Biorąc jednak pod uwagę cel ustawy, jakim jest utrzymanie porządku i czystości na terenie gminy, przepis ten odnosi się także do opieki nad zwierzętami bezdomnymi, ich odławiania i zapewniania im miejsca w schroniskach dla zwierząt. W konsekwencji można stwierdzić, że celem tego przepisu jest ograniczenie i kontrola populacji zwierząt bezdomnych przez prowadzenie działań na rzecz ograniczenia ich populacji (profilaktyka pierwotna w zakresie zapobiegania bezdomności zwierząt) oraz kontrolę istniejącej populacji przez zapewnienie opieki (profilaktyka wtórna).



Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt
art. 11 ust. 1
Zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin.

W wypadku późniejszej u.o.z. jednym z pierwszych przepisów wskazujących na zakres kompetencji przekazanych gminom przez ustawodawcę w ramach wdrażania tej ustawy jest art. 11 ust. 1. Jego brzmienie pozwala nam wyróżnić trzy konsekwencje wynikające z tej normy prawnej.

Zadania w zakresie u.o.z. należą do zadań własnych gminy

Takie przyporządkowanie oznacza, że zadania te leżą w zakresie zaspokajania potrzeb danej wspólnoty lokalnej. W konsekwencji za realizację tych zadań odpowiada samodzielnie gmina, wykonując je w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Ponadto gmina jest zobowiązana do finansowania realizacji zadań własnych ze środków własnych.

Zadaniem priorytetowym jest zapobieganie bezdomności zwierząt (profilaktyka pierwotna)

Nadanie temu zadaniu charakteru priorytetowego wynika, po pierwsze, z faktu, że pojawia się ono jako pierwsze w wyliczeniu zawartym w analizowanym przepisie. Po drugie, najważniejszym celem u.o.z. jest zapewnienie dobrostanu zwierząt (art. 1). Powinien on być realizowany zgodnie z zasadą humanitarnego traktowania (art. 5). W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazano, że zabiegi sterylizacji i kastracji, bezpośrednio ograniczające populację zwierząt (w tym bezdomnych), służą ograniczeniu cierpień, jakie stają się udziałem rozmnażających się bez kontroli zwierząt (następnie głodujących, ginących pod kołami samochodów, padających ofiarą różnego typu bestialstw) (Wyrok WSA w Gliwicach, sygn. II SA/Gl 118/17). Po trzecie, w tym samym wyroku sąd administracyjny wskazał, że ograniczanie populacji zwierząt jest podstawowym narzędziem ograniczania wydatków publicznych ponoszonych w związku z obowiązkami wynikającymi z art. 11 ust. 1 u.o.z. Podobne stanowisko przyjął NSA:

> ustawa nakazując gminom podejmowanie skutecznych działań prewencyjnych ukierunkowanych na ograniczenie populacji bezdomnych zwierząt dopuszcza finansowanie kosztów realizacji programu przeciwdziałania bezdomności w stosunku do zwierząt mających właścicieli (lub innych opiekunów).
>
> (Wyrok NSA, sygn. II OSK 725/17)

Na ten sam mechanizm ograniczania wydatków publicznych wskazywała w raporcie także Najwyższa Izba Kontroli:

> zdaniem NIK, przy braku bądź znikomym zakresie działań profilaktycznych, problem bezdomności zwierząt będzie się powiększał, kreując coraz wyższe koszty utrzymania coraz większej liczby

> bezdomnych zwierząt. Koncentrując się na usuwaniu skutków zjawiska, gminy nie dostrzegają korzyści wynikających z podejmowania właściwie zaplanowanych i wieloaspektowych działań profilaktycznych.
>
> (NIK 2016a, 7)

Tym samym działania w zakresie profilaktyki pierwotnej mogą dotyczyć trzech obszarów:

- obowiązkowa sterylizacja i kastracja zwierząt w schroniskach,
- sterylizacja i kastracja kotów wolno żyjących, w ramach realizacji obowiązku opieki nad nimi,
- fakultatywne wprowadzenie programu sterylizacji i kastracji zwierząt posiadających opiekunów (właścicieli), za ich zgodą.

Przykład dobrej praktyki można znaleźć wśród komunikatów NIK:

> Prezes NIK wymienił odosobnione przypadki gmin, które podjęły przemyślane i kompleksowe działania przeciwdziałające bezdomności zwierząt. Wskazał np. Suchy Las, gdzie przez cztery lata konsekwentnych starań osiągnięto zarówno znaczący spadek liczby odłowionych zwierząt (o 22%), jak i zmniejszenie wydatków na opiekę nad nimi (o 60%). Był to efekt wprowadzenia całościowego planu znakowania wszystkich zwierząt i rejestrowania ich w internetowej bazie danych oraz dofinansowania (50 proc.) kastracji lub sterylizacji zwierząt posiadających właścicieli.
>
> (NIK 2016b)

Wskazać także należy, że w odniesieniu do kotów wolno żyjących badania naukowe oparte na symulacjach (modelach) wskazują, że sterylizacja populacji tych zwierząt na poziomie 75% pozwala na sukcesywną redukcję ich liczby o połowę. To zaś przyczynia się do zdecydowanej redukcji śmiertelności wśród kotów wolno żyjących (nawet do trzydziestokrotnego spadku liczby zgonów) (Boone i in. 2019). Można stwierdzić, że wysoki odsetek sterylizacji prowadzi w dłuższej perspektywie do polepszenia dobrostanu zwierząt, zmniejszenia wydatków publicznych oraz jest zgodny z zasadą humanitarnego traktowania zwierząt. Należy jednakże podkreślić, że najlepsze efekty tego typu programy masowej sterylizacji mają szansę osiągnąć, gdy są prowadzone na dużą skalę (na dużym terytorium), co pozwala na eliminację negatywnego wpływu, jaki może mieć migracja zwierząt wolno żyjących.

Gminy obowiązane są do zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom (profilaktyka wtórna)

To stwierdzenie wymaga najpierw zdefiniowana pojęć wykorzystywanych w ustawie.

Przez zwierzęta bezdomne (art. 4 pkt 16 u.o.z.)

> rozumie się zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały.

Przez zwierzęta domowe (art. 4 pkt 17 u.o.z.)

> rozumie się zwierzęta tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza.

Zwierzęta gospodarskie to (art. 4 pkt 18 u.o.z. odsyła w tym zakresie do art. 2 pkt 1 Ustawy z dnia 10 grudnia 2020 o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich, która odsyła dalej do regulacji znajdującej się w **Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) w sprawie hodowli zwierząt z 2016 roku**):

a) gatunki bydła (*Bos taurus*, *Bos indicus* i *Bubalus bubalis*);
b) gatunek świni (*Sus scrofa*);
c) gatunek owcy (*Ovis aries*);
d) gatunek kozy (*Capra hircus*); lub
e) gatunki z rodziny koniowatych (*Equus caballus* i *Equus asinus*),

a także (zgodnie z art. 2 pkt 1b–4 **Ustawy z dnia 10 grudnia 2020 o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich**, do którego odsyła art. 4 pkt 18 u.o.z.):

> 1b) […] gatunków: alpaka (*Vicugna pacos*), jedwabnik morwowy (*Bombyx mori*) i pszczoła miodna (*Apis mellifera*);
> 2) jeleniowate – zwierzęta gatunków: jeleń szlachetny (*Cervus elaphus*), jeleń sika (*Cervus nippon*) i daniel (*Dama dama*), utrzymywane w warunkach fermowych w celu pozyskania mięsa lub skór, jeżeli pochodzą z chowu lub hodowli zamkniętej, o których mowa w przepisach prawa łowieckiego, albo chowu lub hodowli fermowej;

3) drób – ptaki gatunków: kura (*Gallus gallus*), kaczka (*Anasplatyrhynchos*), kaczka piżmowa (*Cairina moschata*), gęś (*Anser anser*), gęś garbonosa (*Anser cygnoideś*), indyk (*Meleagris gallopavo*), przepiórka japońska (*Coturnix japonica*), perlica (*Numida meleagris*) oraz struś (*Struthio camelus*) – w przypadku gdy jest utrzymywany w warunkach fermowych;
4) zwierzęta futerkowe – zwierzęta gatunków: lis pospolity (*Vulpes vulpes*), lis polarny (*Alopex lagopus*), norka amerykańska (*Neovison visori*), tchórz (*Mustela putorius*), jenot (*Nyctereutes procyonoides*), nutria (*Myocastor coypus*), szynszyla (*Chinchilla lanigera*) i królik (*Oryctolagus cuniculus*), utrzymywane w celu produkcji surowca dla przemysłu futrzarskiego, mięsnego i włókienniczego.

Należy także zauważyć za NSA:

> za zwierzęta domowe uważane są zwierzęta trzymane przez człowieka w domu dla osobistej przyjemności lub dla towarzystwa, w odróżnieniu od zwierząt chowanych lub hodowanych z innych powodów (zwierzęta hodowlane, gospodarskie i użytkowe). Zwierzęciem domowym nazywa się takie zwierzę, które trzymane jest w domu lub mieszkaniu dla zaspokojenia potrzeb emocjonalnych człowieka, jako zwierzę towarzyszące człowiekowi lub jako swoista ozdoba czy też atrakcja mieszkania. Zwierzę domowe traktowane jest zwykle przez domowników jako pupil lub członek rodzinnego stada […]. Ten sam gatunek zwierzęcia (np. świnia domowa) może być zwierzęciem chowanym dla mięsa, hodowlanym (w celu dalszego rozmnażania) lub domowym.
>
> (Wyrok NSA, sygn. II OSK 1953/08)

W praktyce mamy także do czynienia z gatunkami, które nie mieszczą się w żadnej z tych definicji, a w konsekwencji nie należą do żadnej z omawianych kategorii (na przykład gołębie hodowlane – Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim, sygn. II SA/Go 784/14).

Opieka nad zwierzętami bezdomnymi, rozumianymi jak wskazano powyżej, obejmuje przede wszystkim zapewnienie dla nich miejsca w schronisku dla zwierząt domowych lub w gospodarstwie rolnym w wypadku zwierząt gospodarskich, zapewnienie ich leczenia oraz sterylizacji i kastracji. Ponadto w zakresie opieki mieści się także obowiązek humanitarnego odławiania zwierząt bezdomnych i umieszczania ich w miejscu zapewniającym odpowiednie standardy bytowe, określone

w przepisach prawa. Bezpośrednio związanym z opieką nad zwierzętami bezdomnymi jest obowiązek odnalezienia ich opiekuna w wypadku zwierząt zagubionych, a w wypadku zwierząt porzuconych – obowiązek znalezienia im nowego domu w ramach odpowiednio przygotowanej procedury adopcyjnej.

Ograniczanie populacji zwierząt bezdomnych

Ograniczanie populacji zwierząt bezdomnych oznacza (systematyczne) zmniejszanie liczby tych zwierząt w określonym czasie. Polskie prawo dopuszcza w zasadzie dwie metody służące osiągnięciu tego celu:

- sterylizację oraz kastrację,
- eutanazję (usypianie) ślepych miotów.

Podstawowym środkiem służącym ograniczaniu populacji zwierząt zdecydowanie powinna być sterylizacja i kastracja, niedopuszczająca do niekontrolowanego rozmnażania się zwierząt. Przeprowadzenie zabiegu eutanazji, jak w każdym wypadku, powinno być traktowane jako środek ostateczny.

Ograniczanie populacji zwierząt bezdomnych oparte jest na dwóch grupach przesłanek: humanitarnych i ekonomicznych. Przesłanki ekonomiczne, zasygnalizowane już powyżej, wskazują potrzebę ograniczania wydatków publicznych ponoszonych w związku z realizacją ustawowego obowiązku opieki na zwierzętami bezdomnymi. W konsekwencji przyjmuje się, że im mniej zwierząt stanie się bezdomnymi, tym mniejsze koszty w dłuższej perspektywie czasu gmina będzie ponosić w związku z realizacją swoich zadań ustawowych. Przesłanki humanitarne odnoszą się do obowiązku człowieka wobec zwierząt, a zwłaszcza zwierząt domowych i gospodarskich. Obowiązek ten można zdefiniować jako obowiązek zapewnienia zwierzętom dobrostanu (to pojęcie zostało zdefiniowane w rozdziale *Cele i zasady*).

Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.o.z.:

> zwierzę, jako istota żyjąca, zdolna do odczuwania cierpienia, nie jest rzeczą. Człowiek jest mu winien poszanowanie, ochronę i opiekę.

Ponieważ jest to bardzo szerokie zagadnienie, w tym miejscu ograniczymy się jedynie do dwóch uwag, już wcześniej omówionych w literaturze (między innymi Kuszlewicz 2019):

> zdanie pierwsze dokonuje tzw. dereifikacji zwierząt, a zatem wprost wskazuje, że zwierzęta nie są rzeczami, co choć wydaje się oczywiste z etycznego punktu widzenia, to jednak na gruncie prawa, które z zasady dzieli świat na podmioty (ludzi) i rzeczy, wymagało wyrażenia wprost w ustawie. […] Dereifikacja zwierząt oznacza proces, w wyniku którego uznano, że zwierzęta nie są rzeczami i należy je traktować jako „istoty żyjące, zdolne do odczuwania cierpienia", którym należy się ze strony człowieka poszanowanie, opieka i ochrona […]. Ze zdania drugiego art. 1 ust. 1 u.o.z. wynika jeszcze jedna konsekwencja, a mianowicie, że ustawa o ochronie zwierząt ma charakter dobrostanowy, wywodzący ochronę zwierząt z nakazów i zakazów adresowanych do człowieka, a nie z tego, że uznaje ona prawa zwierząt (w sensie praw podmiotowych).

Podsumowując, dwoma głównymi założeniami aksjologicznymi obowiązującej Ustawy o ochronie zwierząt są (częściowa i niedokończona) dereifikacja zwierząt oraz ochrona oparta na zapewnieniu dobrostanu zwierząt przez podmioty prawa (obywateli oraz organy władzy publicznej). Założenia te obejmują nakaz humanitarnego traktowania zwierząt, rozumiany jako traktowanie uwzględniające potrzeby zwierzęcia i zapewniające mu opiekę i ochronę (art. 4 pkt 2 u.o.z.).

Adopcja

Jak już zostało powiedziane wcześniej, priorytetowym zadaniem gmin powinna być profilaktyka pierwotna i zapobieganie bezdomności zwierząt. Nawet jednak podjęcie działań w tym kierunku nie wyeliminuje problemu w pełni. Zawsze będą pojawiały się zwierzęta bezdomne i w tej sytuacji uaktualnia się obowiązek gmin związany z opieką nad nimi.

Pierwszy etap opieki nad zwierzętami bezdomnymi obejmuje ich odławianie (więcej w rozdziale *Odławianie bezdomnych zwierząt*).

Drugi etap to zapewnianie miejsca w schronisku dla zwierząt zwierzętom bezdomnym (więcej w rozdziale *Zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt*).

Trzeci etap obejmuje zagadnienie zagwarantowania istnienia bezpiecznej i efektywnej procedury adopcyjnej (więcej w rozdziale *Poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt*).

Dziś możemy wskazać problem niskiej skuteczności programów w zakresie adopcji zwierząt pozostających pod opieką schronisk dla zwierząt:

> gminy nie wyegzekwowały też skutecznego prowadzenia przez schroniska działań adopcyjnych, bowiem nowych właścicieli znalazło jedynie 23% odłowionych zwierząt. Zwierząt adoptowanych jest wciąż znacznie mniej niż trafiających do schronisk. Szczególnie mało adopcji było w schroniskach dużych, coraz częściej wybieranych przez gminy z uwagi na gotowość przyjęcia wszystkich odłowionych zwierząt i oferowanie niższych kosztów opieki.
>
> (NIK 2016a, 7)

Bardziej optymistyczne dane przedstawia raport roczny Głównego Lekarza Weterynarii z 2019 roku:

> na przestrzeni ostatnich lat corocznie do adopcji oddawano ok. 60% (dokładnie 63% w 2019 roku) zwierząt przebywających w schroniskach. Należy wyjaśnić, iż podając liczbę adoptowanych zwierząt, uwzględnia się zarówno zwierzęta, które zostały odebrane ze schronisk przez swoich dotychczasowych właścicieli, jak również zwierzęta adoptowane przez nowych opiekunów. W 2019 roku ze schronisk dla zwierząt adoptowano:
> - 66 030 psów, w tym 14 852 psy zostały zwrócone właścicielowi (23% adopcji);
> - 20 017 kotów.
>
> (GLW 2019)

Łatwo policzyć, że nowe domy według Głównego Lekarza Weterynarii w 2019 znalazło zaledwie około 40% zwierząt przebywających w schroniskach.

Problem poszukiwania właścicieli dla zwierząt bezdomnych obejmuje dwa zagadnienia:

- poszukiwanie pierwotnego właściciela w wypadku zwierząt zagubionych (bezdomność tymczasowa),
- poszukiwanie nowego właściciela w wypadku zwierząt trwale bezdomnych (porzuconych lub z innego powodu nieodebranych przez właściciela).

Postępowanie w obu wypadkach jest nieco inne. Poszukiwanie pierwotnego właściciela docelowo może obejmować:

- wprowadzenie programu znakowania (czipowania) zwierząt – takie znakowanie i rejestracja w odpowiednim systemie pozwala na bardzo szybkie ustalenie, kto jest właścicielem zwierzęcia, oraz poinformowanie tej osoby o miejscu jego przebywania,
- umieszczanie ogłoszeń ze zdjęciem zwierzęcia i wskazaniem miejsca jego znalezienia na odpowiednich stronach internetowych (wskazane jest, by były to strony ogólnopolskie, a przynajmniej o zasięgu wojewódzkim).

Poszukiwanie nowego opiekuna dla zwierzęcia bezdomnego (procedura adopcyjna) powinno obejmować kilka etapów działania:

- przygotowanie zwierzęcia do adopcji,

- wdrożenie procedury adopcyjnej i opracowanie wzoru umowy adopcyjnej,
- wdrożenie systemu pozwalającego na jak najlepsze rozpowszechnienie informacji o zwierzętach oczekujących na adopcję.

Pierwszym krokiem w zakresie programów adopcyjnych powinno być przygotowanie zwierzęcia do adopcji. Etap ten może obejmować (w razie potrzeby) socjalizację zwierzęcia oraz konsultacje z behawiorystą.

Drugim krokiem jest wprowadzenie procedury adopcyjnej oraz opracowanie wzoru umowy adopcyjnej przez podmiot realizujący zadanie publiczne w tym zakresie (gmina albo podmiot, któremu powierzono wykonywanie zadania). Niezależnie od podmiotu rzeczywiście wykonującego zadanie to gmina jako podmiot odpowiedzialny za realizację gminnego programu zapobiegania bezdomności zwierząt i opieki nad zwierzętami bezdomnymi, powinna co najmniej nadzorować powstanie oraz wdrażanie odpowiednich procedur adopcyjnych (w tym procedurę podpisywania umów adopcyjnych). Przykład takiej procedury można znaleźć między innymi na stronie internetowej OTOZ Animals (http://otozanimals oswiecim.pl/informacje-adopcyjne). Zasadne wydaje się również wprowadzenie systemu wsparcia dla rodzin adoptujących zwierzęta, przede wszystkim w zakresie opieki behawiorystycznej. Takie rozwiązanie może zwiększyć wskaźnik adopcji i zmniejszyć liczbę zwierząt powracających z adopcji do schroniska.

Należy jednak zauważyć wiele problemów związanych z rozróżnieniem między bezdomnością tymczasową a trwałą, także w kontekście prawnym, oraz inne zagadnienia prawne związane z adopcją zwierząt (więcej w rozdziale *Poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt*).

Trzecim krokiem powinno być wprowadzenie systemu zapewniającego rozpowszechnianie informacji o zwierzętach oczekujących na adopcję w taki sposób, by trafiły one do jak najszerszego grona odbiorców. Poza umieszczaniem informacji na stronach internetowych podmiotu odpowiedzialnego za realizację tego zadania oraz na stronach internetowych urzędu gminy powinny one być także umieszczone na ogólnopolskich stronach ukierunkowanych na poszukiwanie zagubionych zwierząt oraz propagowanie adopcji. Ponadto informacje o zwierzętach przebywających w schronisku powinny być udostępniane za pomocą mediów społecznościowych.

Transparentność i dialog



Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku
Preambuła
Ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot.

Gminne programy zapobiegania bezdomności zwierząt i opieki nad zwierzętami bezdomnymi są tymi zadaniami publicznymi, których efektywna realizacja wymaga udziału społeczeństwa obywatelskiego. Zwłaszcza ostatnie debaty wokół zmiany Ustawy o ochronie zwierząt pokazują ogólnie wysoką wrażliwość Polaków na problemy związane z prawami i ochroną zwierząt (CBOS 2018). Dlatego należy wyraźnie wskazać, że przynajmniej w zakresie ochrony zwierząt w Polsce **udział wspólnot lokalnych w podejmowaniu decyzji przez władze lokalne jest stanem pożądanym**.

Ponadto niektóre zadania gminy najczęściej realizowane są we współpracy z częścią mieszkańców (chodzi tu zwłaszcza o tak zwanych społecznych karmicieli kotów oraz fundacje i stowarzyszenia). Również działania prewencyjne oraz interwencyjne w wypadku popełniania przestępstw wobec zwierząt są najbardziej skuteczne, gdy na problem reaguje cała wspólnota lokalna.

Należy także podkreślić rolę, jaką społeczeństwo odgrywa w kontroli działalności organów władzy publicznej. Wspólnota lokalna ma prawo do bycia informowaną o działaniach władz lokalnych oraz do wyrażania opinii o tych działaniach i ich efektywności, a także do ich oceny, zwłaszcza w czasie wyborów. Tak rozumiana transparentność jest jedną z podstaw demokracji przedstawicielskiej.

W tym celu gminy powinny wprowadzić etap konsultacji społecznych do procesów uchwałodawczych, zwłaszcza w wypadku przyjmowania gminnego programu zapobiegania bezdomności zwierząt i opieki nad zwierzętami bezdomnymi. W tym miejscu należy także zwrócić uwagę na obowiązek uzasadniania projektów aktów prawa miejscowego (więcej na ten temat w rozdziale *Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt*). Gminy powinny publikować projekty uchwał oraz uzasadnienia projektów aktów prawa miejscowego na swoich stronach Biuletynu Informacji Publicznej (BIP) zgodnie z art. 8 ust. 3 w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 1 **Ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej**. Powinny także rozważyć publikowanie ich w innych miejscach, na przykład na stronach internetowych urzędu gminy w łatwo (łatwiej niż w BIP) dostępnym miejscu.

Konsultacje społeczne

Konsultacje społeczne ogólnie możemy podzielić na konsultacje otwarte dla ogółu mieszkańców gminy oraz konsultacje z organizacjami pozarządowymi.

Konsultacje otwarte dla ogółu mieszkańców gminy mogą przyjąć następujące formy:

- zamieszczenie projektu aktu prawa miejscowego w miejscu ogólnodostępnym (na przykład strona internetowa urzędu gminy) oraz zaproszenie mieszkańców do składania uwag (na przykład w formie formularza lub e-mailu),
- budżet obywatelski,
- wykorzystanie specjalistycznych narzędzi służących przeprowadzaniu konsultacji społecznych.

Druga grupa konsultacji społecznych skierowana jest do organizacji pozarządowych. W wypadku ochrony zwierząt konsultacje takie mogą się odbywać w dwóch formach:

- konsultacje obligatoryjne przez wyrażenie opinii o projekcie programu (art. 11a u.o.z.),
- konsultacje fakultatywne (**Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie**) – o nich więcej w rozdziale *Współpraca z organizacjami pozarządowymi*.



Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt
art. 11a ust. 7–8
Projekt programu, o którym mowa w ust. 1 [gminnego programu zapobiegania bezdomności zwierząt i opieki nad zwierzętami bezdomnymi], wójt (burmistrz, prezydent miasta) najpóźniej do dnia 1 lutego przekazuje do zaopiniowania: właściwemu powiatowemu lekarzowi weterynarii; organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działającym na obszarze gminy; dzierżawcom lub zarządcom obwodów łowieckich, działających na obszarze gminy. Podmioty, o których mowa w ust. 7, w terminie 21 dni od dnia otrzymania projektu programu, o którym mowa w ust. 1, wydają opinie o projekcie. Niewydanie opinii w tym terminie uznaje się za akceptację przesłanego programu.

Dalej omówione zostaną pokrótce konsultacje obligatoryjne (uregulowane w art. 11a ust. 7–8 u.o.z.). Należy podkreślić, że konsultacje z organizacjami społecznymi działającymi na terenie gminy, których celem statutowym jest ochrona zwierząt, są elementem obligatoryjnym procedury uchwałodawczej w wypadku przyjmowania gminnego programu zapobiegania bezdomności zwierząt i opieki nad zwierzętami bezdomnymi. Oznacza to, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) **musi** przekazać im projekt programu do konsultacji.

Co więcej, z przepisów u.o.z.

> wynika szczególna rola organizacji społecznych, których statutowym celem jest ochrona zwierząt. Fundacja ma m.in. prawo do opiniowania uchwał rad gmin podejmowanych na podstawie powołanej ustawy. Skoro ma prawo do wyrażania opinii, to nie można jej odmawiać prawa do zaskarżania uchwały, której nie opiniowała i której zarzuca naruszenie prawa.
>
> (Wyrok NSA, sygn. II OSK 339/07)

Podobnie w zakresie interesu prawnego organizacji społecznych, których statutowym celem jest ochrona zwierząt, uprawniającego je do opiniowania projektu prawnego, wypowiedział się WSA w Rzeszowie (sygn. II SA/Rz 463/13).

Większość gmin prowadzi wykazy fundacji i stowarzyszeń mających siedziby na ich terenie. Ponadto wiele statutów fundacji i stowarzyszeń wskazuje, że terenem ich działania objęty jest cały powiat lub kilka powiatów (choć często mają one siedzibę w miastach). Na przykład Towarzystwo Opieki nad Zwierzętami i Ogólnopolskie Towarzystwo Ochrony

Zwierząt „Animals" obejmują zasięgiem swojego działania całe terytorium Rzeczpospolitej Polskiej. Zawsze możliwe jest przedstawienie projektu gminnego programu zapobiegania bezdomności zwierząt i opieki nad zwierzętami bezdomnymi do zaopiniowania jednej z tych organizacji społecznych. Pamiętać też należy, że u.o.z. nie wymaga tutaj konsultacji wyłącznie z organizacjami mającymi status organizacji pożytku publicznego (OPP) zgodnie z **Ustawą z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie**.

Wskazana jest konsultacja zarówno z lokalnymi organizacjami społecznymi, jak i z najbliższą geograficznie organizacją pozarządową działającą na rzecz ochrony zwierząt, mającą status organizacji pożytku publicznego. Lokalne organizacje społeczne zazwyczaj lepiej znają specyfikę gminy, a organizacje o statusie OPP często mają większe doświadczenie w zakresie swojej działalności (szerzej w rozdziale *Współpraca z organizacjami pozarządowymi*). Ponieważ ustawodawca nie wskazuje formy prawnej organizacji społecznych, które mogą konsultować projekt gminnego programu zapobiegania bezdomności zwierząt i opieki nad zwierzętami bezdomnymi, mogą to być przede wszystkim stowarzyszenia (w tym zwykłe) oraz fundacje (podobną wykładnię można znaleźć między innymi w: Kuszlewicz 2021, 376–383).

Edukacja i informacja

Funkcja informacyjna gminnego programu zapobiegania bezdomności zwierząt i opieki nad zwierzętami bezdomnymi była wielokrotnie podkreślana przez sądy administracyjne:

> istotne jest też wskazanie w takiej uchwale konkretnego schroniska, gospodarstwa rolnego i podmiotu zobowiązanego do całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych, co ma znaczenie informacyjne dla mieszkańców danej gminy.
>
> (Wyrok NSA, sygn. II OSK 3051/15)

Ma to znaczenie praktyczne w zakresie zarówno treści programu, jak i jego udostępniania (ogłaszania).

W zakresie sposobu ogłaszania:

- akty prawa miejscowego, zgodnie z **Ustawą z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych**, podlegają obowiązkowej publikacji we właściwym wojewódzkim dzienniku urzędowym,
- gminny program zapobiegania bezdomności zwierząt i opieki nad zwierzętami bezdomnymi, aby mógł pełnić swoją funkcję informacyjną, powinien być także ogłoszony (udostępniony) na stronie internetowej urzędu gminy w łatwo dostępnym miejscu oraz na stronie Biuletynu Informacji Publicznej.

W zakresie treści gminny program zapobiegania bezdomności zwierząt i opieki nad zwierzętami bezdomnymi powinien wskazywać:

- organizacje społeczne, z którymi był konsultowany,
- podmioty odpowiedzialne za realizację poszczególnych zadań (w tym dane kontaktowe organu wykonawczego gminy oraz pracowników urzędu gminy bezpośrednio odpowiedzialnych za nadzorowanie wdrażania programu),

- pełne dane kontaktowe w wypadku podmiotów rzeczywiście realizujących zadania, to znaczy schroniska dla zwierząt, organizacji pozarządowych (jeżeli realizują jakieś zadania wynikające z programu), gospodarstwa rolnego odpowiedzialnego za przyjmowanie zwierząt gospodarskich oraz lekarza weterynarii odpowiedzialnego za całodobową opiekę weterynaryjną nad zwierzętami, które ucierpiały na skutek zdarzeń drogowych. Pełne dane kontaktowe obejmują nazwę (imię i nazwisko, nazwa organizacji, firma, pod którą działa lecznica weterynaryjna lub przedsiębiorstwo), dokładny adres oraz numer telefonu kontaktowego.

Ustawa o ochronie zwierząt nie wskazuje wprost obowiązku prowadzenia działań edukacyjnych przez organy gminy na rzecz mieszkańców w zakresie zapobiegania bezdomności zwierząt. Podstawę takich działań można wywieść wprost z art. 163 **Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku**:

> samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych.

Większość komentarzy do tego przepisu konstytucji wskazuje wprawdzie, że ta norma nie jest normą kompetencyjną, więc nie może być jedyną podstawą podejmowania aktów władczych przez organy gmin. Jednakże może być ona podstawą podejmowania działań organizacyjnych w zakresie zadań własnych gminy. Działania edukacyjne dopuszcza także orzecznictwo sądów administracyjnych:

> […] postanowienia dotyczące edukacji mieszkańców. Tych ostatnich postanowień ustawa wyraźnie wprawdzie nie przewiduje, ale ich dopuszczalności niepodobna kwestionować, zwłaszcza po zmianie brzmienia zdania wstępnego w art. 11a ust. 2 ustawą z dnia 15 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2016 r. poz. 2102). Zmiana ta weszła w życie w dniu 6 stycznia 2017 r., a polegała na dodaniu słów „w szczególności".
>
> (Wyrok WSA w Krakowie, sygn. II SA/Kr 136/18; podobnie: Wyrok WSA w Poznaniu, sygn. IV SA/Po/673/19)

Należy również zgodzić się ze stwierdzeniem, że

> […] zasadniczym celem prawodawcy było ograniczenie amoralnego, okrutnego procederu masowej eksterminacji wyłapanych zwierząt

> i zarabiania na ich bezdomności przez nielegalne „pseudoschroniska" […] oraz wzmocnienie odpowiedzialności gmin „za generowaną przez ich mieszkańców bezdomność" tychże zwierząt.
>
> (Kruk 2018, 42)

Jednym z elementów profilaktyki ograniczającej bezdomność zwierząt, a także prewencji w zakresie przestępstw popełnianych wobec zwierząt, jest edukacja. Na dużą rolę edukacji skierowanej do mieszkańców wskazywała także w raporcie Najwyższa Izba Kontroli (NIK 2016a, 7). Znów można podkreślić rolę przeciwdziałania zjawiskom powodującym wzrost wydatków publicznych, a takim zjawiskiem niewątpliwie jest niekontrolowany przyrost populacji zwierząt bezdomnych. Odpowiednio prowadzone akcje edukacyjne dla mieszkańców oraz przemyślane opracowanie gminnego programu zapobiegania bezdomności zwierząt i opieki nad zwierzętami bezdomnymi mogą prowadzić już w kilkuletniej perspektywie do obniżenia wydatków gmin na ten cel.

Problemem pozostaje wybór odpowiednich działań edukacyjnych, z jednej strony nieobciążających zanadto budżetu gminy, z drugiej strony dających nadzieję na dotarcie do jak największej liczby mieszkańców. Wybór tych działań zależy od decyzji organów gminy i powinien być dopasowany do uwarunkowań lokalnych. Przykłady działań edukacyjnych zostały opisane poniżej.

Konsultacje społeczne

Omówione w poprzednim rozdziale konsultacje społeczne projektu gminnego programu zapobiegania bezdomności zwierząt i opieki nad zwierzętami bezdomnymi w gminie, zwłaszcza gdy zostaną w odpowiedni sposób rozpowszechnione informacje o ich prowadzeniu, mogą także odgrywać rolę edukacyjną.

Dyskusje na posiedzeniach organów jednostek pomocniczych gminy

Jednostki pomocnicze gminy (utworzone na mocy uchwały rady gminy sołectwa oraz dzielnice, osiedla i inne) są usytułowane najbliżej obywateli w hierarchii organów administracyjnych. Dzięki temu mogą one służyć komunikacji między mieszkańcami a organami władzy. Pozwalają one na rozwiązywanie części problemów lokalnych w sposób najlepiej dopasowany do potrzeb danej społeczności i w warunkach dialogu.

Media społecznościowe

Edukacji oraz informowaniu mieszkańców mogą służyć profile w mediach społecznościowych prowadzone przez organy gminy. Jest to forma zdobywania informacji nie tylko rozpowszechniona wśród większości społeczeństwa, ale także niewymagająca dużych nakładów budżetowych. Ponadto rosnąca liczba tak zwanych *fake news* oraz narastający problem dezinformacji w sieci powinien zostać ograniczony przez włączenie się organów gmin w działania edukacyjne i promocyjne.

Strony internetowe

Strony internetowe urzędu gminy mogą służyć przekazywaniu informacji mieszkańcom, ale także dają szansę na prowadzenie działań edukacyjnych. Przez przygotowywanie i zamieszczanie na stronie artykułów czy filmików, a także przez współpracę w tym zakresie z organizacjami pozarządowymi możliwe jest dotarcie do dużej grupy mieszkańców.

Prelekcje i organizacja innych wydarzeń

W organizacji prelekcji i innych wydarzeń bardzo ważna jest współpraca z organizacjami pozarządowymi, ale także zaangażowanie pracowników urzędu gminy odpowiedzialnych za wdrażanie gminnego programu zapobiegania bezdomności zwierząt i opieki nad zwierzętami bezdomnymi. Prelekcje dotyczące ochrony zwierząt, zapobiegania bezdomności i opieki nad zwierzętami mogą być prowadzone na przykład w gminnych ośrodkach kultury. Ponadto większość gmin co roku organizuje obchody święta gminy w formie festynu. W czasie takiego wydarzenia również mogą odbywać się prelekcje czy spotkania z działaczami organizacji społecznych.

Współpraca z organami administracji rządowej oraz samorządem zawodowym lekarzy weterynarii



Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt
art. 3
W celu realizacji przepisów ustawy Inspekcja Weterynaryjna oraz inne właściwe organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego współdziałają z samorządem lekarsko-weterynaryjnym oraz z innymi instytucjami i organizacjami społecznymi, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt.

W art. 3 u.o.z. została przewidziana współpraca Inspekcji Weterynaryjnej, organów administracji rządowej i samorządowej, samorządu lekarsko-weterynaryjnego oraz organizacji społecznych w celu realizacji przepisów tej ustawy. Podobne przepisy można znaleźć w:

- **Ustawie z dnia 11 marca 2004 roku o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt** (na przykład art. 62 dotyczący współpracy przy zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, w tym chorób odzwierzęcych niebezpiecznych dla ludzi),
- **Ustawie z dnia 29 stycznia 2004 roku o Inspekcji Weterynaryjnej** (art. 3–4).

Należy zauważyć, że w wypadku zawierania umów z podmiotem prowadzącym schronisko dla zwierząt oraz podmiotem prowadzącym działalność w zakresie transportu zwierząt (odławianie) należy najpierw upewnić się, czy jest on zarejestrowany w rejestrze podmiotów prowadzących działalność nadzorowaną – rejestr taki (https://www.wetgiw.gov.pl/handel-eksport-import/rejestr-podmiotow-prowadzacych-dzialalnosc-nadzorowana) prowadzi Główny Inspektorat Weterynarii (GIW 2022a).

Ponadto gmina jest uprawniona do żądania wyników kontroli prowadzonej przez powiatowego lekarza weterynarii w podmiotach, z którymi zawarła umowy w celu realizacji gminnego programu zapobiegania bezdomności i opieki nad zwierzętami bezdomnymi. Ta uwaga dotyczy

zwłaszcza schronisk (gdzie kontrole powinny być prowadzone nawet dwa razy do roku). Organy gminy mogą także zgłaszać nieprawidłowości związane z prowadzeniem schroniska dla bezdomnych zwierząt do właściwego powiatowego lekarza weterynarii.



Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt
art. 34a ust. 1–3
Inspekcja Weterynaryjna sprawuje nadzór nad przestrzeganiem przepisów o ochronie zwierząt.
W zakresie wykonywania nadzoru, o którym mowa w ust. 1, pracownicy Inspekcji Weterynaryjnej oraz osoby wyznaczone przez organy tej Inspekcji posiadają uprawnienia określone w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (Dz.U. z 2018 r. poz. 1557 oraz z 2020 r. poz. 285).
Organizacje społeczne, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, mogą współdziałać z Inspekcją Weterynaryjną w sprawowaniu nadzoru, o którym mowa w ust. 1.

Artykuł 34a u.o.z. przewiduje nadzór Inspekcji Weterynaryjnej nad przestrzeganiem przepisów o ochronie zwierząt. Wskazać jednak należy, że u.o.z. nie określa procedury, w jakiej przebiegać ma ten nadzór, ani nie przyznaje wprost inspekcji weterynaryjnej kompetencji do wydawania decyzji administracyjnych w tym zakresie. Określa jednak zadania Inspekcji Weterynaryjnej, a bardziej szczegółowe regulacje zawiera **Ustawa o Inspekcji Weterynaryjnej** (między innymi w art. 3).



Ustawa o z dnia 29 stycznia 2004 roku o Inspekcji Weterynaryjnej
art. 3 ust. 1 pkt 1
Inspekcja realizuje, w celu zapewnienia ochrony zdrowia publicznego, zadania z zakresu:
ochrony zdrowia zwierząt;

art. 3 ust. 2 pkt 5 lit. g
Inspekcja wykonuje swoje zadania w szczególności przez:
przestrzeganie przepisów o ochronie zwierząt.

Na podstawie u.I.W. nadzór Inspekcji Weterynaryjnej obejmuje przestrzeganie przepisów w zakresie ochrony zwierząt. Inspekcja Weterynaryjna ma uprawnienia w zakresie:

- prowadzenia kontroli (art. 19 u.I.W.),

- ustalenia stanu faktycznego, porównania go ze stanem wymaganym prawem, przeprowadzenia oceny oraz podjęcia dalszych działań (art. 19a u.I.W.),
- sporządzenia protokołu pokontrolnego (art. 19d u.I.W.).

Ustalenia ujęte w protokole kontroli stanowią podstawę do podjęcia dalszych czynności, w tym dokonania ocen, sporządzenia wniosków, zaleceń pokontrolnych, wydania decyzji i sporządzenia informacji dla jednostek nadrzędnych oraz do powiadomienia właściwego organu w wypadku popełnienia przestępstwa lub wykroczenia (art. 19f u.I.W.).

Szczególnie podmioty prowadzące działalność nadzorowaną w rozumieniu **Ustawy z dnia 11 marca 2004 roku o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt** (schroniska i podmioty zajmujące się transportem zwierząt, w tym ich odławianiem) podlegają kontroli dokonywanej przez pracowników Inspekcji Weterynaryjnej na podstawie u.I.W. oraz na podstawie samej u.z.z. Orzecznictwo sądów administracyjnych nie wyklucza możliwości wydania decyzji administracyjnej przez organy Inspekcji Weterynaryjnej na podstawie u.I.W. oraz **Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt** (wraz z przepisami wykonawczymi do tej ustawy) w wypadku stwierdzenia w czasie kontroli nieprawidłowości w zakresie warunków utrzymania zwierząt oraz ich dobrostanu (Wyrok WSA w Bydgoszczy, sygn. II SA/Bd 1030/19).

Przeciwne stanowisko wyraził WSA w Opolu (sygn. II SA/Op 221/20):

> decyzja administracyjna powinna bowiem znajdować swoją wyraźną podstawę materialnoprawną w przepisach prawa w tym sensie, że z przepisu prawa powinno wynikać, że rozstrzygnięcie w sprawie indywidualnej następuje decyzją administracyjną lub też że organ powinien się wypowiedzieć w formie władczej odnośnie do konkretnej sytuacji prawnej. Z taką sytuacją nie mamy jednak do czynienia w przypadku obowiązków, które wynikają wprost z treści przepisów rozporządzenia z 2010 r., wydanego na podstawie delegacji ustawowej określonej w art. 12 ust. 7 ustawy o ochronie zwierząt.

W tym kontekście można zadać pytanie, czy nadzór nad przestrzeganiem przepisów w zakresie ochrony zwierząt, mający na celu zapewnienie ich humanitarnego traktowania oraz dobrostanu, jest w polskim prawie zapewniony. Artykuł 34a u.o.z., choć o nadzorze mówi, nie wskazuje ani podmiotów nadzorowanych, ani środków nadzorczych, ani nie zawiera norm kompetencyjnych (pozwalających w sposób bezsprzeczny na wyda-

wanie aktów władczych – w tym decyzji administracyjnych – przez organy Inspekcji Weterynaryjnej). Podobnie ustawa o Inspekcji Weterynaryjnej, choć wymienia nadzór nad przestrzeganiem przepisów o ochronie zwierząt jako zadanie Inspekcji, nie przewiduje normy kompetencyjnej, a jedynie zadaniową. W konsekwencji istnieje organ administracji rządowej, w którego zadaniach mieści się ochrona zwierząt, i choć istnieją normy prawa materialnego mogące być podstawą rozstrzygnięcia oraz kryteria nadzoru, to jednak nie istnieją w praktyce instrumenty prawne pozwalające na wykorzystywanie władzy publicznej w celu wymuszenia realizacji norm prawa materialnego (w skrócie: dające Inspekcji Weterynaryjnej bezwzględne i oczywiste prawo do wydawania decyzji administracyjnych w sprawach dotyczących naruszenia przepisów u.o.z.). Co nie oznacza, że nie może ona stosować środków niewładczych (na przykład zaleceń).

Należy równocześnie wskazać, że zgodnie z **Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) w sprawie kontroli urzędowych i innych czynności urzędowych z 2017 roku** Inspekcja Weterynaryjna ma kompetencje do podejmowania działań także w celu zapewnienia dobrostanu zwierząt w zakresie uregulowanym tym aktem prawnym.



Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 roku o Inspekcji Weterynaryjnej
art. 19b
1. Kontrolujący przeprowadzają kontrole:
1) okresowe – na podstawie planów kontroli sporządzanych przez powiatowego lub wojewódzkiego lekarza weterynarii;
2) doraźne – podjęte poza planem kontroli, w tym związane z rozpatrzeniem skarg i wniosków.
2. Powiatowy i wojewódzki lekarz weterynarii przeprowadzają kontrolę, o której mowa w ust. 1 pkt 2, na polecenie Głównego Lekarza Weterynarii, w zakresie przez niego określonym.
3. Powiatowy lekarz weterynarii przeprowadza kontrolę, o której mowa w ust. 1 pkt 2, również na polecenie wojewódzkiego lekarza weterynarii, w zakresie przez niego określonym.

Inspekcja Weterynaryjna prowadzi kontrole okresowe i doraźne na podstawie art. 19b u.I.W. Przepis ten wskazuje, że skargi i wnioski związane z działalnością podmiotów prowadzących działalność nadzorowaną należy kierować do Inspekcji Weterynaryjnej. Ten organ administracji rządowej jest uprawniony do dokonywania na ich podstawie kontroli działalności tych podmiotów. Ponadto Inspekcja Weterynaryjna prowadzi z urzędu kontrole okresowe.



Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 roku o Inspekcji Weterynaryjnej
art. 3 ust. 2 pkt 5 lit. i
Inspekcja wykonuje swoje zadania w szczególności przez sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem wymagań weterynaryjnych w gospodarstwach utrzymujących zwierzęta gospodarskie.

Na podstawie art. 3 u.I.W. Inspekcja Weterynaryjna jest także uprawniona do nadzoru i kontroli gospodarstw rolnych utrzymujących zwierzęta gospodarskie.

Podkreślenia wymaga obowiązkowe przedstawienie do zaopiniowania gminnego programu zapobiegania bezdomności i opieki nad zwierzętami bezdomnymi powiatowemu lekarzowi weterynarii (więcej na ten temat w rozdziale *Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt*).



Ustawa z dnia 21 grudnia 1990 roku o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych
art. 10 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 pkt 11
Zadaniem samorządu jest w szczególności:
sprawowanie pieczy i nadzoru nad należytym i sumiennym wykonywaniem zawodu lekarza weterynarii;
Zadania określone w ust. 1 samorząd wykonuje w szczególności przez:
współdziałanie z organami administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego, samorządami zawodowymi, związkami zawodowymi i organizacjami społecznymi w sprawach profilaktyki i lecznictwa weterynaryjnego, poprawy warunków hodowli i warunków sanitarnych wsi, kontroli żywności pochodzenia zwierzęcego, zwalczania zakaźnych i pasożytniczych chorób zwierzęcych oraz chorób odzwierzęcych.

Odrębnie uregulowany został nadzór nad działalnością zakładów leczniczych dla zwierząt oraz działalność lekarzy weterynarii (co wynika z art. 10 **Ustawy z dnia 21 grudnia 1990 roku o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych**). W wypadku zawierania umowy z zakładem leczniczym dla zwierząt należy przede wszystkim zwrócić uwagę na to, czy został on zarejestrowany we właściwej izbie lekarsko-weterynaryjnej. Śląska Izba Lekarsko-Weterynaryjna prowadzi rejestr pod tym adresem: https://www.izbawetkatowice.pl/ewidencja-zakladow-leczniczych-dla-zwierzat (ŚILW 2022).

Ponadto do właściwej izby lekarsko-weterynaryjnej należy zgłaszać wszelkie przypadki naruszenia prawa lub zasad etyki i deontologii weterynaryjnej przez lekarza weterynarii na podstawie u.z.l.w.



Ustawa z dnia 18 grudnia 2003 roku o zakładach leczniczych dla zwierząt
art. 23 ust. 1–2
Nadzór nad działalnością zakładów leczniczych dla zwierząt sprawuje właściwa ze względu na miejsce ich siedziby okręgowa rada lekarsko-weterynaryjna.
Okręgowa rada lekarsko-weterynaryjna jest uprawniona w ramach nadzoru, o którym mowa w ust. 1, do:
1) przeprowadzania kontroli zakładów leczniczych dla zwierząt poprzez:
a) wizytację pomieszczeń, w których świadczone są usługi weterynaryjne,
b) obserwowanie czynności związanych ze świadczeniem usług weterynaryjnych;
2) żądania wglądu do dokumentacji świadczonych usług weterynaryjnych, prowadzonej przez zakład leczniczy dla zwierząt.

Na podstawie art. 23 **Ustawy z dnia 18 grudnia 2003 roku o zakładach leczniczych dla zwierząt** nadzór nad działalnością zakładów leczniczych dla zwierząt jest sprawowany przez właściwą ze względu na miejsce ich siedziby okręgową radę lekarsko-weterynaryjną. Ten organ samorządu zawodowego lekarzy weterynarii został wyposażony w środki nadzorcze wobec zakładów leczniczych dla zwierząt.

Współpraca z organizacjami pozarządowymi

Realizacja zadań związanych z ochroną i opieką nad zwierzętami bezdomnymi została powierzona gminom. Nie oznacza to jednak, że obowiązek ten musi być wyłącznie wykonywany przez gminy i ich jednostki. Szczególnie jeśli gmina nie dysponuje narzędziami i doświadczeniem, najefektywniejszym rozwiązaniem jest przekazanie realizacji zadań jednostkom wyspecjalizowanym w tym kierunku przy jednoczesnym zachowaniu przez organy gminy obowiązku kontroli poprawności oraz efektywności ich wykonywania. Obowiązek nadzorowania realizacji zadań powierzonych innym podmiotom wynika z zakwalifikowania tego zadania jako zadania własnego gminy.

Zgodnie z treścią art. 3 ust. 2–3 **Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie** działalność pożytku publicznego może być prowadzona przez:

- organizacje pozarządowe, to jest osoby prawne lub jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia niedziałające w celu osiągnięcia zysku i niebędące jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych lub przedsiębiorstwami, instytutami badawczymi, bankami i spółkami prawa handlowego będącymi państwowymi lub samorządowymi osobami prawnymi,
- osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku państwa do innych Kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego,
- stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego,
- spółdzielnie socjalne,

- spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów Ustawy z dnia 25 czerwca 2010 roku o sporcie (Dz.U. 2019 poz. 1468, 1495 i 2251), które nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na osiąganie celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników.

Wyjaśnienia wymaga zagadnienie związane z niezarobkową działalnością organizacji pozarządowej (organizacje typu *not for profit*). Dopuszcza się, by dana organizacja prowadziła działalność pożytku publicznego i działalność gospodarczą. Ważne jednak, aby dochód z tej działalności służył wyłącznie osiąganiu celów statutowych. Oznacza to, że w takiej organizacji dochód z działalności nie może być rozdzielony między członków lub założycieli organizacji.

Dodatkowo należy podkreślić, że nie każdy podmiot wykonujący działalność pożytku publicznego musi mieć status OPP (organizacji pożytku publicznego). Przykładem są stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego, które nie mogą ubiegać się o taki status. PożPubWolontU także nie wyklucza powierzenia zadań podmiotom, które nie mają takiego statusu, a spełniają warunki organizacji pozarządowej wykonującej działalność pożytku publicznego. Uzyskanie statusu OPP pozwala podmiotom skorzystać między innymi z pewnych przywilejów podatkowych, ale nie jest ono niezbędne do wykonywania działalności pożytku publicznego.

Reasumując, status organizacji pożytku publicznego (OPP) oznacza stan prawny organizacji (fundacji, stowarzyszenia, spółki), która:

- spełnia wszystkie wymogi ustawy, aby zostać organizacją pożytku publicznego,
- uzyskała potwierdzenie tego faktu w formie wpisu w Krajowym Rejestrze Sądowym.

Mając na uwadze powyższe, w dalszej części posługiwać się będziemy pojęciem NGO (*non-govermental organization*), które swoim zakresem obejmuje zarówno OPP, jak i podmioty wskazane w art. 3 PożPubWolontU, które nie mają takiego statusu.

Podstawowym aktem prawnym regulującym zasady współpracy między organami administracji publicznej a NGO jest PożPubWolontU wraz z wydanymi na jego podstawie aktami wykonawczymi, to jest:

- Rozporządzeniem Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 roku w sprawie wzorów ofert

i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań,
- Rozporządzeniem Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 roku w sprawie Rady Działalności Pożytku Publicznego,
- Rozporządzeniem Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 roku w sprawie uproszczonego wzoru oferty i uproszczonego wzoru sprawozdania z realizacji zadania publicznego,
- Rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 13 listopada 2018 roku w sprawie obowiązku badania sprawozdań finansowych organizacji pożytku publicznego.



Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie
art. 4 ust. 1 pkt 18
Sfera zadań publicznych, o której mowa w art. 3 ust. 1, obejmuje zadania w zakresie:
ekologii i ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego.

PożPubWolontU przewiduje możliwość zlecenia zadań publicznych organizacjom pozarządowym, w tym związanych z ochroną zwierząt. Wynika z tego, że część zadań przewidzianych w programie zapobiegania bezdomności zwierząt może zostać zleconych podmiotom trzeciego sektora. Do tego typu zlecenia zadania i przeznaczenia dotacji na ten cel będzie miała zastosowanie **Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie** (Uchwała KRIO w Krakowie 2010).

Również inne ustawy, w tym art. 221 **Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych,** przewidują możliwość przekazania środków finansowych NGO na osiąganie celów publicznych.



Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych
art. 221 ust. 1 i ust. 2
Podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i niedziałające w celu osiągnięcia zysku mogą otrzymywać z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacje celowe na cele publiczne, związane z realizacją zadań tej jednostki, a także na dofinansowanie inwestycji związanych z realizacją tych zadań.

Zlecenie zadania i udzielenie dotacji następuje zgodnie z przepisami ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, a jeżeli dotyczy ono innych zadań niż określone w tej ustawie – na podstawie umowy jednostki samorządu terytorialnego z podmiotem, o którym mowa w ust. 1.

Powierzanie realizacji zadań pożytku publicznego

Punktem wyjścia dalszych rozważań jest art. 9 **Ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym**, który dopuszcza dwie formy realizacji zadań gminy:

- tworzenie własnych jednostek organizacyjnych,
- zawieranie umów z innymi podmiotami zewnętrznymi, w tym z organizacjami pozarządowymi.

Jednostkami organizacyjnymi gminy mogą być zwłaszcza wszelkiego rodzaju spółki cywilne i handlowe, fundacje, jednostki i zakłady budżetowe. Mogą być tworzone wyłącznie przez gminę (na przykład jednoosobowa spółka handlowa z ograniczoną odpowiedzialnością) lub razem z innymi podmiotami. Mogą mieć osobowość prawną albo być jej pozbawione.

Poza tworzeniem własnej jednostki organizacyjnej gmina jest uprawniona do zawierania umów z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi. Umowa, o której mowa w powyższym przepisie, to umowa cywilnoprawna stanowiąca formę działania gminy o charakterze niewładczym.

Nie oznacza to jednak pełnej swobody gminy, która mimo uprawnienia przyznanego w Ustawie o samorządzie gminnym związana jest obowiązkami wynikającymi między innymi z dyscypliny finansów publicznych. Punktem wyjścia podejmowania decyzji o sposobie wydatkowania środków publicznych powinien być art. 44 u.f.p., zgodnie z którym:

> Wydatki publiczne powinny być dokonywane:
> 1) w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad:
>   a. uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów,
>   b. optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów;
> 2) w sposób umożliwiający terminową realizację zadań;

3) w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Ustawa o samorządzie gminnym i Ustawa o finansach publicznych pozwalają więc na wykonanie zadań publicznych:

- samodzielnie przez gminę,
- przez jednostkę organizacyjną gminy stworzoną do osiągnięcia danego celu,
- przez podmioty sektora prywatnego,
- przez organizacje pozarządowe – jako szczególną formę podmiotów sektora prywatnego.

W zależności od tego, kto będzie wykonywał zadania publiczne i jaka jest ich wartość finansowa, możliwe jest zawarcie umów, szczególnie na podstawie następujących przepisów:

- Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie,
- Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju,
- Ustawy o finansach publicznych,
- Prawa zamówień publicznych,
- Ustawy o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi,
- Ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym.

Szczegółowe regulacje dotyczące form powierzenia realizacji zadań zostały zawarte w rozdziale *Formy powierzenia realizacji zadania*.

Inicjatywa lokalna

Co do zasady gmina samodzielnie podejmuje decyzję o ogłoszeniu konkursu na realizowanie zadań publicznych. Organizacje pozarządowe są jednak uprawnione do zgłaszania wniosku o realizację zadania publicznego. Procedura składania takiego wniosku została uregulowana w art. 12 PożPubWolontU. Jeżeli organ stwierdzi, że zlecenie realizacji zadania publicznego jest celowe, informuje wnioskodawcę o trybie zlecenia realizacji tego zadania oraz o terminie ogłoszenia otwartego konkursu ofert. Organ ma miesiąc na rozpatrzenie wniosku organizacji pozarządowej.

Wiele gmin podejmuje uchwały w sprawie trybu i szczegółowych kryteriów oceny wniosków o realizację zadań publicznych w ramach inicjatywy lokalnej. Wydanie takiej uchwały pozwala na określenie trybu i kryteriów oceny wniosków o realizację zadań publicznych.

Konsultacje



Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie
art. 41e ust. 1
Organ wykonawczy właściwej jednostki samorządu terytorialnego na wspólny wniosek co najmniej 5 organizacji pozarządowych lub podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3, prowadzących działalność odpowiednio na terenie powiatu lub gminy, tworzy w terminie 2 miesięcy od dnia wpłynięcia wniosku odpowiednio Powiatową Radę Działalności Pożytku Publicznego lub Gminną Radę Działalności Pożytku Publicznego jako organ konsultacyjny i opiniodawczy, zwaną dalej odpowiednio „Radą Powiatową" lub „Radą Gminną".

Organ wykonawczy właściwej jednostki samorządu terytorialnego, na wniosek NGO, może utworzyć Radę Gminną. Na podstawie art. 41e PożPubWolontU do zadań Rady Gminnej należy szczególnie:

- opiniowanie projektów strategii rozwoju odpowiednio powiatów lub gmin,
- opiniowanie projektów uchwał i aktów prawa miejscowego dotyczących sfery zadań publicznych, o której mowa w art. 4, oraz współpracy z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, w tym programów współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3,
- wyrażanie opinii w sprawach dotyczących funkcjonowania organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3,
- udzielanie pomocy i wyrażanie opinii w wypadku sporów między organami administracji publicznej a organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3,
- wyrażanie opinii w sprawach dotyczących zadań publicznych, w tym zlecania tych zadań do realizacji przez organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, oraz w sprawach rekomendowanych standardów realizacji zadań publicznych.

Oznacza to, że Rada Gminna także jest uprawniona do opiniowania programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi. Przede wszystkim jednak projekt programu podlega obowiązkowym konsultacjom z organizacjami społecznymi na podstawie art. 11a ust. 7 pkt 2 u.o.z. (więcej o tym w rozdziale *Transparentność i dialog*).

Obejmując całość tego zagadnienia, można wskazać, że współpraca z organizacjami pozarządowymi obejmuje trzy różne obszary działań gminy:

- konsultacje gminnych programów zapobiegania bezdomności zwierząt i opieki nad zwierzętami bezdomnymi,
- współpracę przy realizacji zadań gminy ujętych w programie,
- współdziałanie w zakresie interwencyjnego odebrania zwierząt na podstawie decyzji wójta (burmistrza, prezydenta miasta), w tym możliwość przekazania pod opiekę organizacji społecznych zwierząt odebranych na podstawie decyzji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) (więcej można znaleźć w rozdziale *Obowiązki wójta, burmistrza lub prezydenta miasta w zakresie interwencji*).

Obowiązki rady gminy lub rady miasta



Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt
art. 11a ust. 1
Rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1, określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

Artykuł 11a u.o.z. nakłada na radę gminy obowiązek przyjęcia i ogłoszenia we właściwy sposób uchwały zawierającej program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Obowiązek ten został wprowadzony nowelizacją ustawy z 2011 roku (wcześniej była to czynność fakultatywna). Ustawa obliguje gminy do przyjęcia uchwały zawierającej program w terminie do dnia 31 marca każdego roku.

Powyższe upoważnienie ustawowe jest zarazem podstawą kompetencji gminy do wydania aktu prawa miejscowego w formie uchwały. Równocześnie w dalszej części art. 11a określa zakres kompetencji rady gminy. Ustawowe wyliczenie elementów, które powinny być ujęte w gminnym programie, należy jednak interpretować jako minimalny zakres przekazany do uregulowania (czyli to, co musi się w tej uchwale znaleźć).

W pewnym stopniu rada gminy może poszerzyć katalog spraw uregulowanych w uchwale. Zwłaszcza w zakresie czynności organizacyjnych gminy mają większą swobodę działania (na przykład omówione wcześniej działania edukacyjne mogą się znaleźć w takiej uchwale). Należy jednak zwrócić uwagę, że kompetencje władcze gminy muszą być oparte na upoważnieniu ustawowym do wydania aktu prawa miejscowego. Ponadto zaplanowane działania muszą mieć bezpośredni związek z celami ustawy, to znaczy z zapewnieniem dobrostanu zwierząt przez zapobieganie cierpieniu i bezdomności zwierząt oraz opiekę nad zwierzętami bezdomnymi.

Równolegle problematyka stanowienia aktów prawa miejscowego jest także uregulowana w **Ustawie z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym,** regulującej ustrój i kompetencje organów gminy.



Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym
art. 18 ust. 2 pkt 15
Do wyłącznej właściwości rady gminy należy:
stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy.

art 40 ust. 1
Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.

art. 41 ust. 1
Akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały.

W okresie pierwszych pięciu lat obowiązywania art. 11a u.o.z. trwała debata dotycząca charakteru prawnego gminnych programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt (Kruk 2018). Część stanowisk sytuowała te programy raczej wśród aktów planowania, część zaś wskazywała ich normatywny charakter. Spór został rozstrzygnięty przez Naczelny Sąd Administracyjny:

> należy podkreślić, że uchwała rady gminy – program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt – jest aktem prawa miejscowego. Trzeba jednak mieć na uwadze, że akt ten ma zróżnicowany charakter normatywny, gdyż zawiera normy o mieszanym abstrakcyjno-konkretnym charakterze. […] Program przede wszystkim konkretyzuje sposoby działania gminy w celu należytego wypełnienia jej obowiązków wynikających z ustawy o ochronie zwierząt.
>
> (Wyrok NSA, sygn. II OSK 3051/15;
> Wyrok NSA, sygn. II OSK 725/17)

W konsekwencji, uchwały te podlegają z jednej strony nadzorowi właściwego wojewody i właściwej regionalnej izby obrachunkowej zgodnie z art. 85 i następnymi u.s.g. Z drugiej strony mogą one także podlegać kontroli sądów administracyjnych w ramach skargi złożonej na podstawie jednego z dwóch przepisów u.s.g.:

- art. 101 ust. 1:

  > Każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego,

- art. 101a ust. 1:

  > Przepisy art. 101 stosuje się odpowiednio, gdy organ gminy nie wykonuje czynności nakazanych prawem albo przez podejmowane czynności prawne lub faktyczne narusza prawa osób trzecich.

W praktyce należy jednak zauważyć, że z powodu trudności wykazania istnienia interesu prawnego skarżącego skarga do WSA na gminny program zapobiegania bezdomności zwierząt i opieki nad zwierzętami bezdomnymi może podlegać oddaleniu (WSA w Rzeszowie, sygn. II SA/Rz 463/13).

Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt

Jak uchwalić?



Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt
art. 11a ust. 6–8
Rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1, określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.
Projekt programu, o którym mowa w ust. 1, przygotowuje wójt (burmistrz, prezydent miasta).
Projekt programu, o którym mowa w ust. 1, wójt (burmistrz, prezydent miasta) najpóźniej do dnia 1 lutego przekazuje do zaopiniowania:
1) właściwemu powiatowemu lekarzowi weterynarii;
2) organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działającym na obszarze gminy;
3) dzierżawcom lub zarządcom obwodów łowieckich, działających na obszarze gminy.
Podmioty, o których mowa w ust. 7, w terminie 21 dni od dnia otrzymania projektu programu, o którym mowa w ust. 1, wydają opinie o projekcie. Niewydanie opinii w tym terminie uznaje się za akceptację przesłanego programu.

Podstawowe obowiązki ustawowe w zakresie przyjmowania gminnego programu zapobiegania bezdomności zwierząt oraz opieki nad zwierzętami bezdomnymi wynikające z art. 11a u.o.z. to:

- jest to akt prawa miejscowego przyjmowany przez radę gminy w formie uchwały,
- jego przyjęcie jest obligatoryjne,
- projekt uchwały podlega obowiązkowym konsultacjom ze wskazanymi w ustawie podmiotami,
- uchwała powinna zostać przyjęta do dnia 31 marca każdego roku,
- uchwała oraz jej uzasadnienie podlegają ogłoszeniu.

W zakresie obowiązku ogłaszania i udostępniania informacji publicznych zwracamy uwagę na dwa zagadnienia. Po pierwsze, gminy powinny publikować projekty uchwał oraz uzasadnienia projektów aktów prawa miejscowego na swoich stronach Biuletynu Informacji Publicznej (BIP) zgodnie z art. 8 ust. 3 w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 1 **Ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej**. Po drugie, po uchwaleniu uchwała wraz z załącznikami podlega ogłoszeniu we właściwym wojewódzkim dzienniku urzędowym zgodnie z art. 13 **Ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych**. Po trzecie, gminy powinny rozważyć publikowanie uzasadnień do projektów aktów prawa miejscowego, na przykład na stronach internetowych urzędu gminy, wraz z opiniami, które zostały uzyskane w ramach konsultacji.

Artykuł 11a ust. 6 wskazuje obowiązek opracowania projektu gminnego programu zapobiegania bezdomności zwierząt oraz opieki nad zwierzętami przez organ wykonawczy gminy – wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Przepis art. 11a ust. 7–8 precyzuje także procedurę obowiązkowych konsultacji gminnego programu zapobiegania bezdomności zwierząt oraz opieki nad zwierzętami bezdomnymi. Ich obowiązkowy charakter wynika z jednoznacznego brzmienia i zobowiązującego charakteru ust. 7:

> wójt (burmistrz, prezydent miasta) najpóźniej do dnia 1 lutego **przekazuje do zaopiniowania**.

Przepis ten nie pozostawia organowi swobody decyzyjnej.

Ustawa wskazuje podmioty, którym projekt musi zostać przedstawiony:

- powiatowy lekarz weterynarii – właściwy powiatowy lekarz weterynarii jest to organ administracji rządowej, w obszarze którego właściwości miejscowej znajduje się gmina,
- organizacje społeczne – ten problem został już omówiony w rozdziale *Transparentność i dialog*. W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że możliwość wyrażenia opinii powinny uzyskać wszystkie organizacje społeczne, których celem statutowym jest ochrona zwierząt, działające na obszarze gminy,
- dzierżawcy lub zarządcy obwodów łowieckich działających na obszarze gminy – podobnie jak w wypadku organizacji społecznych, gminny program powinien być przedłożony do konsultacji wszystkim dzierżawcom lub zarządcom obwodów łowieckich.

Co w nim zawrzeć?

Zasady techniki prawodawczej

Gminny program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt jest w zasadzie aktem o charakterze wykonawczym do ustawy. Oznacza to, że musi pozostać zgodny z postanowieniami ustawy i nie powinien regulować spraw zastrzeżonych do materii ustawowej czy innych przepisów prawa powszechnie obowiązującego.

Ponadto powinien on zostać przyjęty zgodnie z **Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej"** (z.t.p.) (załącznik do rozporządzenia został znowelizowany w 2016 roku). Na podstawie § 143 z.t.p. większość przepisów dotyczących projektów ustaw oraz rozporządzeń (Dział I rozdziały 1–7, Działy II, V–VI z.t.p.) ma zastosowanie do aktów prawa miejscowego. Wśród tych przepisów należy zwrócić szczególną uwagę na następujące zagadnienia:

- obowiązek przeprowadzenia analizy danej dziedziny i stosunków społecznych przed przystąpieniem do opracowywania aktu normatywnego (§ 1),
- zakaz powtarzania przepisów zamieszczonych w innych aktach normatywnych, a w ich miejsce możliwość zawarcia normy odsyłającej (§ 4) – uchwała rady gminy może zawierać odesłanie do ustawy, ale nie może kopiować jej postanowień,
- do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami (§ 10),
- w akcie normatywnym nie należy zamieszczać wypowiedzi, które nie mają charakteru normatywnego, zwłaszcza apeli czy postulatów (§ 11),
- akt normatywny powinien zawierać przepisy regulujące jego wejście w życie, w tym w razie potrzeby przepisy uchylające wcześniejsze akty wydane przez ten sam organ na podstawie tego samego przepisu (§ 14),
- w akcie prawa miejscowego o charakterze wykonawczym należy umieścić tylko przepisy dotyczące spraw przekazanych do uregulowania przez przepis ustawy (§ 115),
- akt prawa miejscowego może zawierać przepisy ogólne określające jego przedmiot oraz wprowadzające definicje pojęć używanych w akcie (§ 125), jednak nie mogą one powtarzać definicji z innych aktów prawnych oraz nie mogą być z nimi sprzeczne,

- do projektu aktu prawa miejscowego powinno zostać dołączone uzasadnienie (§ 131), co znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (Wyrok NSA, sygn. I OSK 1170/12).

Zakres upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego

> Należy przy tym zwrócić uwagę, że zasady stanowienia aktów prawa miejscowego, zawarte w art. 94 Konstytucji różnią się od zasad wydawania rozporządzeń, określonych w jej art. 92. Rozporządzenia są wydawane na podstawie szczegółowych upoważnień zawartych w ustawie i w celu jej wykonania, natomiast akty prawa miejscowego są stanowione na podstawie upoważnień i w granicach zawartych w ustawie. **Upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego może zatem mieć szerszy zakres, nie musi spełniać wymogu szczegółowości, ani zawierać wytycznych dotyczących treści aktu prawa miejscowego.** Organy samorządu terytorialnego, a także administracji rządowej, posiadają zatem **szerszy zakres swobody** przy stanowieniu prawa niż organy wydające rozporządzenia. Takie rozwiązanie jest zharmonizowane z konstytucyjną regulacją samorządu terytorialnego, który uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 16 ust. 2 Konstytucji). Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych (art. 163). Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne (art. 166 ust. 1).
>
> (Wyrok TK, sygn. P 10/02)

Trybunał Konstytucyjny w cytowanym orzeczeniu, rozstrzygając o zakresie władztwa przy wydawaniu aktów prawa miejscowego, odwołał się do konstytucyjnej zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. I jest to pierwsza zasada przez nas omawiana, w piśmiennictwie interpretowana następująco:

> […] w aspekcie pozytywnym zakłada możliwość swobodnego wyboru działań podejmowanych do realizacji zadań publicznych, przy

> czym granice tej swobody wyznaczają relewantne prawnie ustawy zgodne z normami konstytucyjnymi.
>
> (Chorążewska 2018, 145)

W kontekście zadań samorządu terytorialnego drugą niezwykle ważną zasadą jest zasada subsydiarności. Wskazuje ona, że zadania publiczne powinny być wykonywane na jak najniższym szczeblu jednostek samorządu terytorialnego, jak najbliżej obywateli. Kryterium powierzenia zadań jednostkom wyższego szczebla lub organom administracji rządowej powinna być niemożliwość wykonywania zadań na szczeblu niższym. W piśmiennictwie wskazuje się, że

> cel ten może zostać osiągnięty, jeśli punkt ciężkości przy wyznaczaniu sfery zadań samorządu kładzie się na kryterium braku dostatecznej wydolności wspólnoty lokalnej.
>
> (Chorążewska 2018, 148)

Wymienione wyżej zasady (zasady techniki prawodawczej, zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego oraz zasada subsydiarności) powinny być traktowane jedynie jako zarys problematyki stanowienia aktów prawa miejscowego.

Elementy

Zgodnie z art. 11a ust. 2 u.o.z. „program, o którym mowa w ust. 1, 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 zwierząt".

Ponadto należy wziąć pod uwagę, że

> wykonanie zadania określonego w art. 11 ustawy z 1997 roku o ochronie zwierząt powinno mieć charakter realny, a zatem nie może sprowadzać się do powtórzenia wytycznych ustawodawcy. Rada gminy ma obowiązek skonkretyzowania tego postanowienia przez wskazanie działań, jakie zostaną podjęte, by osiągnąć cel.
>
> (Wyrok WSA w Poznaniu, sygn. SA/Po 906/17)

Komentując powyższy przepis, można zwrócić uwagę na trzy kwestie.

- **Katalog w nim zawarty obejmuje elementy obligatoryjne, które muszą znaleźć się w uchwale określającej gminny program zapobiegania bezdomności zwierząt i opieki nad zwierzętami bezdomnymi.** W konsekwencji, brak któregokolwiek z omawianych elementów może skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały (w całości bądź w części) przez organ nadzorczy (wojewodę).
- **Elementy wyliczone w ustawie wymagają konkretyzacji.** Konkretyzacja powinna być rozumiana jako dostosowanie zadań ustawowych do sytuacji lokalnej, co ma pozwolić na ich jak najlepszą i najpełniejszą realizację. Ponadto wymagane jest konkretne wskazanie podmiotów odpowiedzialnych za realizację każdego z zadań wymienionych w programie oraz określenie finansowania zarówno całego programu, jak i opracowanie budżetu programu w podziale na zadania. Gminny program powinien być tak skonstruowany, by zapewnić jego realne wdrożenie.
- **Powyższy katalog jest katalogiem otwartym, na co wskazuje zwrot „w szczególności”.** Oznacza to, że

> ustawodawca pozostawił także prawodawcy lokalnemu możliwość regulacji innych niż wymienione w art. 11a ust. 2 u.o.z. aspektów związanych z opieką nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Istotne jest zatem, aby uchwała regulowała elementy obligatoryjne, katalog zadań może być natomiast określony w sposób szerszy niż to ujęto w ustawie.
>
> (Wyrok WSA w Kielcach, sygn. II SA/Ke 1048/19)

Ustawodawca wprost przewidział w ustawie także dwa zadania fakultatywne (które mogą znaleźć się w gminnym programie zapobiegania bezdomności zwierząt i opieki nad zwierzętami bezdomnymi).



Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt
art. 11 ust. 3
Program, o którym mowa w ust. 1, może obejmować plan znakowania zwierząt w gminie.

Plan znakowania zwierząt (art. 11 ust. 3 u.o.z.)

Przez znakowanie należy rozumieć przede wszystkim tak zwane czipowanie zwierząt. Należy podkreślić, że zwierzęta po zaczipowaniu powinny być zarejestrowane w jednym z międzynarodowych systemów zawierających katalog znakowanych zwierząt (obecnie w Polsce nie istnieje baza danych, której funkcjonowanie regulowałaby ustawa).

Przepis art. 11a ust. 3, ponieważ nie konkretyzuje kategorii zwierząt, do których jest stosowany, obejmuje zakresem regulacji:

- zwierzęta bezdomne (co także wynika z art. 11a ust. 2 pkt 4),
- koty wolno żyjące (co także wynika z art. 11a ust. 2 pkt 2),
- zwierzęta posiadające opiekunów (za zgodą opiekuna zwierzęcia).



Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt
art. 11 ust. 3a
Program, o którym mowa w ust. 1, może obejmować plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają.

Plan kastracji lub sterylizacji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają (art. 11a ust. 3a u.o.z.)

Ta możliwość została dodana do u.o.z. nowelizacją z 2016 roku. Potrzeba nowelizacji wynikała z rozbieżności interpretacyjnych w tym zakresie. Powstawało mianowicie pytanie, czy (do)finansowanie przez gminy sterylizacji i kastracji zwierząt posiadających opiekunów jest zasadne. W 2016 roku ustawodawca przyjął, że priorytetem w działaniach gminy powinna być profilaktyka pierwotna w zapobieganiu bezdomności zwierząt i wprost umożliwił gminom finansowanie lub dofinansowanie tego typu zabiegów.

Każdy z elementów wymienionych powyżej został szczegółowo omówiony w dalszych rozdziałach tego opracowania.

Kto jest odpowiedzialny za realizację zadań?

Rozważania w tym zakresie rozpoczniemy od cytatu z wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego:

> zauważyć zresztą należy, że adresatem przepisów, których naruszenie organy zarzucają uczestnikowi postępowania, są przede wszystkim gminy. One też są odpowiedzialne za zgodną z prawem realizację powierzonych im ustawą zadań w zakresie zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom i ich wyłapywania.
>
> (Wyrok WSA we Wrocławiu, sygn. II SA/Wr 124/16)

Za cytowanym wyrokiem należy zaznaczyć, że choć możliwe jest powierzenie podmiotom zewnętrznym wykonywania zadań wynikających z gminnego programu zapobiegania bezdomności zwierząt i opieki nad zwierzętami bezdomnymi, to odpowiedzialność za realizację obowiązków ustawowych oraz zadań wynikających z programu ponoszą organy gminy, zwłaszcza organ wykonawczy. Jest to obowiązek publicznoprawny wynikający z faktu, że opieka nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobieganie bezdomności zwierząt (uszczegółowione w gminnym programie zapobiegania bezdomności zwierząt i opieki nad zwierzętami bezdomnymi) są zadaniami własnymi gmin.

Podkreślenia wymaga także obowiązek wskazania już w treści gminnego programu zapobiegania bezdomności zwierząt i opieki nad zwierzętami bezdomnymi konkretnych podmiotów, którym powierzono realizację zadań. Wskazanie konkretnego podmiotu oznacza podanie danych umożliwiających identyfikację (na przykład nazwa lub firma, adres, numer telefonu kontaktowego). Nie spełnia tego wymogu określenie, że wybór podmiotu zostanie dokonany w późniejszym terminie (na przykład przetarg nieograniczony, konkurs) ani rodzajowe wskazanie typu podmiotów (Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim, sygn. II SA/Go 199/17).

Zgodnie z art. 16 ust. 2 **Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku**

> samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

W tym miejscu można wyjaśnić rozumienie tej odpowiedzialności jednostek samorządu terytorialnego w doktrynie:

> ponoszą one, w sensie ogólnopolitycznym, odpowiedzialność za stan realizacji tej (istotnej) części zadań publicznych, powierzonych ich aktywności.
>
> (Sarnecki 2016)

Podobne stanowisko możemy znaleźć w komentarzu Tulei (2021):

> sformułowanie to oznacza również odpowiedzialność prawną i polityczną jednostek samorządu terytorialnego, ich organów za sposób sprawowania władzy publicznej.



Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym
art. 2 ust. 1
Gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

Odpowiedni przepis zawiera także **Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym** (art. 2). To organ wykonawczy gminy odpowiedzialny jest za stan realizacji (a więc rezultaty) zadania publicznego w zakresie omawianej polityki publicznej. Ale za samo podjęcie odpowiedniej uchwały (lub uchwał) odpowiada rada gminy lub rada miasta.

Uchwała rady gminy w tej sprawie powinna wyraźnie wskazywać podmiot odpowiedzialny za realizację całego programu: wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Z drugiej strony uchwała również musi wyraźnie wskazywać podmioty, którym powierzono realizację konkretnych zadań, oraz zakres ich odpowiedzialności.

Co do zasady powierzenie realizacji zadań może nastąpić na rzecz:

- przedsiębiorców, w tym zakładów leczniczych dla zwierząt,
- organizacji społecznych (organizacji pozarządowych),
- gminnych jednostek organizacyjnych (poza jednostkami powołanymi w formie samorządowego zakładu budżetowego).

Obowiązkiem organów gminy jest wybór podmiotu realizującego zadania powierzone w związku z gminnym programem zapobiegania bezdomności zwierząt i opieki nad zwierzętami bezdomnymi w sposób zapewniający przestrzeganie prawa.

Oznacza to, że podmiot **musi** spełniać omawiane wymogi ustawowe, aby można było zawrzeć z nim umowę (szerzej w rozdziale *Sankcje wobec gmin i innych podmiotów*).

Podkreślenia wymaga także, że gminy, choć mogą powierzyć wykonywanie zadań podmiotom zewnętrznym, nie przestają być odpowiedzialne zarówno za efektywne wykonywanie zadań, jak i za zwierzęta objęte opieką w ramach gminnego programu zapobiegania bezdomności zwierząt i opieki nad zwierzętami bezdomnymi.

Należy również zaznaczyć, że wszystkie podmioty odpowiedzialne za realizację zadań wynikających z gminnego programu zapobiegania bezdomności zwierząt i opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz realizujące je są zobowiązane do stosowania przepisów w zakresie ochrony zdrowia zwierząt (szerzej w rozdziale *Obowiązki w zakresie zdrowia zwierząt*). Ponadto wszystkie podmioty zobowiązane są do stosowania przepisów w zakresie ochrony zwierząt oraz dbałości o dobrostan zwierząt, w tym podlegają przepisom karnym.



Odpowiedzialność podmiotów rzeczywiście realizujących zadania

Odpowiedzialność podmiotów rzeczywiście realizujących zadania publiczne co do zasady określona jest w umowie zawartej z danym podmiotem (niezależnie od tego, w jaki sposób dokonano wyboru tego podmiotu). Wyjątkiem jest sytuacja, w której zadanie zostało powierzone jednostce organizacyjnej gminy, która z zasady podlega przepisom Ustawy o finansach publicznych. Dlatego zawierana umowa powinna szczegółowo określać odpowiedzialność podmiotu za prawidłowe wykonanie przedmiotu umowy, szczególnie przez konkretne opisanie wypadków wstrzymania płatności, zwrotu środków przyznanych na realizację zadania czy odstąpienia od umowy. Regulacje dotyczące odpowiedzialności zawiera także art. 252 **Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych**:

> Dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego:
> 1) wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem,
> 2) pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości
> podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia okoliczności, o których mowa w pkt 1 lub pkt 2.

Regulacja PożPubWolontU nie określa wprost odpowiedzialności NGO za wykonywanie zadań publicznych. Ustawa ta przewiduje możliwość kontroli organizacji pozarządowych w zakresie wykonywania przez nią obowiązków związanych z realizacją zadań pożytku publicznego oraz określa obowiązki sprawozdawcze tych podmiotów.

Rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 roku w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań określa wzór umowy o realizacji zadania publicznego. Wzór ten wskazuje odpowiedzialność NGO analogicznie do unormowań określonych w art. 252 ustawy o finansach publicznych, to jest zgodnie z § 10 tego wzoru:

> Kwota dotacji:
> 1) wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem,
> 2) pobrana nienależnie lub w nadmiernej wysokości
> – podlega zwrotowi wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, na zasadach określonych w przepisach o finansach publicznych.

Zgodnie z treścią tego wzoru umowa może być rozwiązana ze skutkiem natychmiastowym w wypadku:

1) wykorzystywania udzielonej dotacji niezgodnie z przeznaczeniem lub pobrania w nadmiernej wysokości lub nienależnie, tj. bez podstawy prawnej;
2) nieterminowego oraz nienależytego wykonywania umowy, w szczególności zmniejszenia zakresu rzeczowego realizowanego zadania publicznego;
3) przekazania przez Zleceniobiorcę(-ców) części lub całości dotacji osobie trzeciej w sposób niezgodny z niniejszą umową;
4) nieprzedłożenia przez Zleceniobiorcę(-ców) sprawozdania z wykonania zadania publicznego w terminie określonym i na zasadach określonych w niniejszej umowie;
5) odmowy poddania się przez Zleceniobiorcę(-ców) kontroli albo niedoprowadzenia przez Zleceniobiorcę(-ców) w terminie określonym przez Zleceniodawcę do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości;
6) stwierdzenia, że oferta na realizację zadania publicznego była nieważna lub została złożona przez osoby do tego nieuprawnione.

Dodatkowo podmiot wykonujący zadania pożytku publicznego ponosi wyłączną odpowiedzialność wobec osób trzecich za szkody powstałe w związku z realizacją zadania publicznego.

Niezależnie od odpowiedzialności finansowej podmiotu realizującego zadania każda osoba fizyczna może ponosić odpowiedzialność karną na podstawie u.o.z. nie tylko za znęcanie się nad zwierzętami, ale także za świadome dopuszczenie do tego znęcania się:

> użyte w definicji z art. 6 ust. 2 tej ustawy sformułowanie pozwala na jednoznaczne przyjęcie, iż za przestępstwo znęcania się nad zwierzętami odpowiada nie tylko osoba, która osobiście zadaje ból lub cierpienie zwierzęciu, ale również ten, kto świadomie dopuszcza do zadawania przez inną osobę bólu lub cierpienia zwierzęciu. Znęcaniem się jest natomiast każde z wymienionych w art. 6 ust. 2 ustawy sposobów bezpośredniego postępowania w stosunku do zwierzęcia, które muszą być objęte zamiarem bezpośrednim sprawcy, zamiar odnosi się więc do samej czynności sprawczej, a nie do spowodowania cierpień lub bólu. Dopuszczanie polega w praktyce na nie przeciwdziałaniu, czyli przyzwoleniu i jest świadome, gdy sprawca zdaje sobie sprawę z następstw swego zachowania się, czyli że inna osoba zachowa się w jakikolwiek sposób wskazany w ust. 2 art. 6.
>
> (Wyrok SN, sygn. V KK/187/09)

Prawo do dostępu do informacji publicznej

Omówienia wymaga zakres, w jakim informacje związane z realizacją zadań wynikających z u.o.z. oraz uchwały zawierającej gminny program zapobiegania bezdomności i opieki nad zwierzętami bezdomnymi mają status informacji publicznej i jakie są tego konsekwencje.

Problematykę tą reguluje szczególnie **Ustawa z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej**. Ustawa ta zawiera między innymi otwarty katalog przykładowych danych, które mają status informacji publicznej. Możemy go znaleźć w art. 6 ust. 1 pkt 1 i 4 u.d.i.p.:

> Udostępnieniu podlega informacja publiczna, w szczególności o:
> 1) polityce wewnętrznej i zagranicznej, w tym o:
>   a) zamierzeniach działań władzy ustawodawczej oraz wykonawczej,
>   b) projektowaniu aktów normatywnych,
>   c) programach w zakresie realizacji zadań publicznych, sposobie ich realizacji, wykonywaniu i skutkach realizacji tych zadań;
> 4) danych publicznych, w tym:
>   a) treść i postać dokumentów urzędowych, w szczególności:
>   – treść aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć,
>   – dokumentacja przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpienia, stanowiska, wnioski i opinie podmiotów ją przeprowadzających.

Orzecznictwo sądów administracyjnych dokonało wykładni nieostrego pojęcia, jakim jest termin „zadania publiczne", ponieważ ustawodawca posługując się nim w Ustawie o dostępie do informacji publicznej go nie zdefiniował. W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalony jest jednak pogląd (aprobowany również przez Naczelny Sąd Administracyjny), w myśl którego, po pierwsze, pojęcie użyte w art. 4

u.d.i.p. ma znaczenie szersze od zwrotu „zadania władzy publicznej" zawartego w art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, po drugie, jeśli zadania danego podmiotu mają na celu zaspokojenie powszechnych potrzeb obywateli i są istotne z punktu widzenia celów państwa, to niepodobna odmówić im przymiotu zadań publicznych w rozumieniu u.d.i.p. (Wyrok NSA, sygn. I OSK 45/14).

Ta sama ustawa określa (w formie katalogu otwartego) krąg podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej (art. 4 ust. 1):

> Obowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności:
> 1) organy władzy publicznej;
> 2) organy samorządów gospodarczych i zawodowych;
> 3) podmioty reprezentujące zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa;
> 4) podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego;
> 5) podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów.

Podsumowując, podmioty (także niepubliczne), którym powierzono wykonywanie zadań publicznych (na przykład zadań własnych gminy związanych z gminnym programem zapobiegania bezdomności zwierząt i opieki nad zwierzętami bezdomnymi) są zobowiązane do udzielenia informacji publicznej w zakresie powierzonych im zadań na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. (Wyrok WSA w Kielcach, sygn. II SAB/Ke 24/19).

Pojęcie informacji publicznej, zgodnie z utrwaloną linią orzeczniczą sądów administracyjnych, obejmuje także umowę zawartą między gminą a podmiotem, któremu powierzono wykonywanie zadań (przedsiębiorcą lub organizacją społeczną). Taka umowa

> stanowi informację publiczną podlegającą udostępnieniu, a zgoda podmiotu, który zawarł umowę na udostępnienie jej treści nie

ma znaczenia, chyba że dotyczy informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorcy (art. 5 ust. 2 u.d.i.p.).

(Wyrok WSA w Szczecinie, sygn. II SAB/Sz 22/17)

Również gminy mają obowiązek udostępniania informacji publicznej w zakresie procedury uchwałodawczej oraz wykonywania (a więc zarówno sposobu, jak i rezultatów realizacji) zadań publicznych na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. Podobny wniosek dotyczy organów administracji rządowej, w tym wypadku przede wszystkim Inspekcji Weterynaryjnej, szczególnie w zakresie udostępniania wyników prowadzonych przez ten organ kontroli. Obowiązek ten wynika wprost z art. 6 ust. 1 pkt 4 u.d.i.p.

W związku z tym przypomnieć należy pokrótce przepisy regulujące zasady udzielania dostępu do informacji publicznej:

- ustawa obejmuje prawo do uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego (art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.), prawo do wglądu do dokumentów (art. 3 ust. 1 pkt 2 u.d.i.p.), prawo do wstępu na posiedzenia organów kolegialnych (art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.),
- od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego (art. 2 ust. 2 u.d.i.p.),
- prawo do dostępu do informacji publicznej może być co do zasady ograniczone jedynie na podstawie art. 5 u.d.i.p.

Ponadto omawiana ustawa reguluje zasady publikowania informacji (szczególnie tych wymienionych w art. 6 ust. 1 u.d.i.p.) w Biuletynie Informacji Publicznej (art. 8 u.d.i.p.).

Uchwała w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt

Omawiana uchwała jest podejmowana przez organ uchwałodawczy gminy na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 3–4 oraz ust. 3 **Ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach**. Jej uchwalenie jest obligatoryjne.



Ustawa z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach
art. 7 ust. 1 pkt 3–4 oraz ust. 3
Na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie:
3) ochrony przed bezdomnymi zwierzętami,
4) prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt […]
– wymagane jest uzyskanie zezwolenia.

Rada gminy określi, w drodze uchwały, wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia, o którym mowa w ust. 1 pkt 3 i 4.

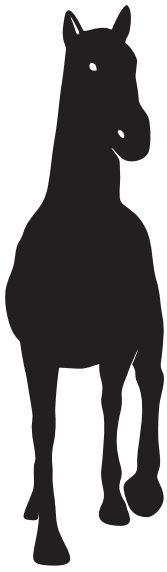
Dlatego ustawą regulująca sytuację schronisk dla bezdomnych zwierząt w pewnym zakresie jest u.c.p.g. Ustawa wskazuje, że rada gminy zobowiązana jest do określenia w formie uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego wymagań wobec przedsiębiorców działających w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenia schronisk. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził między innymi, że:

> treść art. 7 ust. 3 u.c.p.g. nie pozwala przyjąć, że rada gminy ma uprawnienie jedynie do wprowadzenia regulacji dotyczących potwierdzenia spełnienia wymagań, o których mowa w tym przepisie. Wymagania określone w art. 7 ust. 3 ustawy trzeba bowiem rozumieć jako wymogi dotyczące samego przedsiębiorcy, a nie jego zachowania się przed organem administracji publicznej w toku postępowania zmierzającego do wydania decyzji (zezwolenia). Biorąc

pod uwagę, że wytyczne co do treści uchwały podejmowanej na podstawie art. 7 ust. 3 u.c.p.g. nie zostały ściśle sprecyzowane, rada gminy może ustalać wymagania względem osób ubiegających się o zezwolenie, domagając się ich niekaralności za przestępstwa przeciwko zwierzętom.

(Wyrok NSA, sygn. II OSK 36/16)

Naczelny Sąd Administracyjny wskazał dalej w przytaczanym orzeczeniu, że upoważnienie ustawowe ma w tym wypadku charakter blankietowy (pozwalając radzie gminy na uregulowanie tej materii) oraz że akty prawa miejscowego nie muszą mieć charakteru ściśle wykonawczego (w przeciwieństwie do rozporządzeń, które są bezwzględnie związane treścią delegacji ustawowej).



Ustawa z dnia 11 września 2019 roku – Prawo zamówień publicznych

art. 57 pkt 1–2

O udzielenie zamówienia mogą ubiegać się wykonawcy, którzy:
1) nie podlegają wykluczeniu;
2) spełniają warunki udziału w postępowaniu, o ile zostały one określone przez zamawiającego.

art. 112 ust. 1–2

Zamawiający określa warunki udziału w postępowaniu w sposób proporcjonalny do przedmiotu zamówienia oraz umożliwiający ocenę zdolności wykonawcy do należytego wykonania zamówienia, w szczególności wyrażając je jako minimalne poziomy zdolności.
Warunki udziału w postępowaniu mogą dotyczyć:
1) zdolności do występowania w obrocie gospodarczym;
2) uprawnień do prowadzenia określonej działalności gospodarczej lub zawodowej, o ile wynika to z odrębnych przepisów;
3) sytuacji ekonomicznej lub finansowej;
4) zdolności technicznej lub zawodowej.

art. 106 ust. 3

Żądanie przedmiotowych środków dowodowych nie może ograniczać uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców. Zamawiający akceptuje równoważne przedmiotowe środki dowodowe, jeśli potwierdzają, że oferowane dostawy, usługi lub roboty budowlane spełniają określone przez zamawiającego wymagania, cechy lub kryteria.

Mimo że w wypadku przedsiębiorców działających w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenia schronisk ani w postępowaniu dotyczącym wydawania zezwoleń nie mamy do czynienia

z zastosowaniem przepisów PZP, pewne instrumenty prawne tej ustawy mogą być wykorzystane do ustalenia granic kompetencji gminy przy ustalaniu minimalnych wymagań wobec tych przedsiębiorców. Na gruncie PZP podmioty publiczne, w tym organy gminy, uprawnione są do określenia warunków, jakie wykonawcy mają obowiązek spełnić, by mogli brać udział w postępowaniu. Warunki te nie zostały określone w żadnym akcie prawnym. Przepisy PZP opisują wyłącznie wytyczne, jakimi musi kierować się zamawiający przy tworzeniu warunków postępowania, co oznacza, że zamawiający nie ma pełnej swobody w kształtowaniu treści warunków udziału w zamówieniu. Podstawowa zasada konkurencyjności i równego traktowania wykonawców nie może być ograniczona.

W konsekwencji rady gmin mają możliwość szczegółowego i konkretnego uregulowania wymagań wobec przedsiębiorców, którzy mogą ubiegać się o zezwolenie na prowadzenia wyżej wskazanych typów działalności. Bez wątpienia o takie zezwolenie muszą starać się przedsiębiorcy, ale o podobne zezwolenie mogą też musieć starać się stowarzyszenia:

> dlatego sytuacja stowarzyszenia prowadzącego schronisko dla bezdomnych zwierząt może przedstawiać się różnie. Jeżeli osiąga ono dochód z prowadzonej działalności, to prowadzi działalność gospodarczą, która wymaga zezwolenia. Jeżeli jednak pokrywa co najwyżej koszty własne, wtedy nie prowadzi działalności gospodarczej i w tej sytuacji wymagane jest tylko porozumienie [na podstawie art. 11 ust. 4 u.o.z.].
>
> (Radecki 2016, art. 7)

Ponadto gminne jednostki organizacyjne prowadzące na obszarze własnej gminy omawianą działalność nie mają obowiązku uzyskania zezwoleń (art. 7 ust. 5 u.c.p.g.).

Celem uchwały powinno być określenie wymagań wobec przedsiębiorców ubiegających się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt. Należy się zgodzić z twierdzeniem, że wprowadzenie konieczności posiadania zezwolenia na prowadzenie danego typu działalności jest ograniczeniem wolności działalności gospodarczej i jako taki obowiązek ten wynika z przepisów u.c.p.g. Rolą gminy jest określenie wymagań, jakie przedsiębiorca musi spełniać w celu uzyskania zezwolenia (konkretyzacja obowiązku). Wprowadzenie tych wymagań powinno być uzasadnione ważnym interesem publicznym, który

w tym wypadku powinien być rozumiany jako realizacja postanowień wynikających z u.o.z. oraz u.z.z., w tym ich celów i zasad.

Uchwała może zawierać następujące wymogi wobec osób ubiegających się o zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami (na przykład, a w praktyce przede wszystkim, w zakresie odławiania zwierząt bezdomnych):

- posiadanie zarejestrowanej działalności gospodarczej w zakresie opieki nad zwierzętami oraz wyłapywania bezdomnych zwierząt (PKD 96.09.Z Pozostała działalność usługowa, gdzie indziej niesklasyfikowana),
- niebycie osobą prawomocnie skazaną, a także niezatrudnianie osób skazanych, zwłaszcza za przestępstwa i wykroczenia wobec zwierząt,
- dysponowanie specjalistycznym, atestowanym sprzętem oraz pojazdem dostosowanym do wymogów związanych z transportem zwierząt, zwłaszcza wymogów **Rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2005 z dnia 22 grudnia 2004 roku w sprawie ochrony zwierząt podczas transportu i związanych z tym działań** oraz prawa krajowego,
- używanie do przewozu zwierząt środków transportu dopuszczonych decyzją powiatowego lekarza weterynarii na podstawie przepisów o ochronie zwierząt (§ 1 **Rozporządzenia Ministra Rolnictw i Rozwoju Wsi z dnia 26 kwietnia 2004 roku w sprawie szczegółowych wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia działalności w zakresie zarobkowego przewozu zwierząt lub przewozu zwierząt wykonywanego w związku z prowadzeniem innej działalności gospodarczej**),
- brak zakazu prowadzenia działalności nadzorowanej wydanego przez powiatowego lekarza weterynarii,
- w wypadku transportowania zwierząt na odległość większą niż 65 kilometrów – posiadanie zezwolenia na transport zwierząt wydanego przez właściwego powiatowego lekarza weterynarii,
- spełnianie pozostałych wymogów **Rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2005 z dnia 22 grudnia 2004 roku w sprawie ochrony zwierząt podczas transportu i związanych z tym działań** (w tym posiadanie stosownego zezwolenia na transport zwierząt wydawanego przez właściwego powiatowego lekarza weterynarii) oraz prawa krajowego,
- dysponowanie przeszkoloną w zakresie opieki nad zwierzętami kadrą oraz posiadanie planu szkoleń dla kadry,
- posiadanie wiedzy o zdrowiu zwierząt, zapobieganiu i zwalczaniu chorób zwierząt (w tym stosownego potwierdzenia) zgodnie z art. 11 **Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/429**

z dnia 9 marca 2016 roku w sprawie przenośnych chorób zwierząt oraz zmieniające i uchylające niektóre akty w dziedzinie zdrowia zwierząt („Prawo o zdrowiu zwierząt”).

Uchwała może zawierać następujące wymogi wobec osób ubiegających się o zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schronisk:

- posiadanie zarejestrowanej działalności gospodarczej w zakresie opieki nad zwierzętami (PKD 96.09.Z Pozostała działalność usługowa, gdzie indziej niesklasyfikowana),
- niebycie osobą prawomocnie skazaną, a także niezatrudnianie osób skazanych, zwłaszcza za przestępstwa i wykroczenia wobec zwierząt,
- posiadanie prawa własności lub innego tytułu do nieruchomości, na której prowadzone ma być schronisko, która także musi spełniać wymogi **Ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku – Prawo budowlane** oraz **Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 czerwca 2004 roku w sprawie szczegółowych wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia schronisk dla zwierząt** (uwaga: w 2023 roku wejdzie w życie nowe Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 20 stycznia 2022 roku w sprawie szczegółowych wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia schronisk dla zwierząt),
- posiadanie aktualnego weterynaryjnego numeru identyfikacyjnego nadanego przez powiatowego lekarza weterynarii,
- brak zakazu prowadzenia działalności nadzorowanej wydanego przez powiatowego lekarza weterynarii,
- dysponowanie przeszkoloną w zakresie opieki nad zwierzętami kadrą (w liczbie zapewniającej stałe pełnienie usług) oraz posiadanie planu szkoleń dla kadry,
- dysponowanie specjalistycznym, atestowanym sprzętem,
- posiadanie wiedzy o zdrowiu zwierząt, zapobieganiu i zwalczaniu chorób zwierząt (w tym stosownego potwierdzenia) zgodnie z art. 11 **Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/429 z dnia 9 marca 2016 roku w sprawie przenośnych chorób zwierząt oraz zmieniające i uchylające niektóre akty w dziedzinie zdrowia zwierząt („Prawo o zdrowiu zwierząt”)**.

Ponieważ to rada gminy, na terenie której prowadzone jest schronisko dla zwierząt lub prowadzona jest działalność w zakresie odławiania zwierząt, określa wymogi prowadzenia tego typu działalności i wydaje zezwolenie na jej prowadzenie w formie decyzji, ma ona także uprawnienia do kontrolowania działalności tych podmiotów oraz żądania wyników

kontroli prowadzonych przez Inspekcję Weterynaryjną. W wypadku zaprzestania spełniania wymogów określonych w uchwale organ wykonawczy gminy jest uprawniony w każdej chwili do cofnięcia zezwolenia w formie decyzji na podstawie art. 8a ust. 3 u.c.p.g.

Ponadto celowe wydaje się wprowadzenie zwyczaju publikowania wykazu podmiotów, którym udzielono zezwoleń, w odpowiednich publikatorach prowadzonych przez gminy (na przykład na oficjalnej stronie internetowej).

Zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt

Definicja pojęcia „schronisko dla zwierząt" została wprowadzona w art. 4 pkt 25 **Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt**. Za schronisko dla zwierząt

> rozumie się 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 zwierząt (Dz.U. z 2018 r. poz. 1967 oraz z 2020 r. poz. 148 i 285).

Wymogi, jakie musi spełniać schronisko dla zwierząt, są więc uregulowane w innej ustawie. Ustawą tą jest **Ustawa z dnia 11 marca 2004 roku o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt**, która wskazuje w art. 5 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 1 pkt 1 lit. j, że prowadzenie schroniska dla zwierząt jest działalnością nadzorowaną. Oznacza to, że prowadzenie tego typu działalności

> jest dozwolone po uprzednim zgłoszeniu, w formie pisemnej, zamiaru jej prowadzenia powiatowemu lekarzowi weterynarii właściwemu ze względu na przewidywane miejsce jej prowadzenia.

Ponadto powiatowy lekarz weterynarii, po otrzymaniu zgłoszenia zamiaru prowadzenia przez podmiot działalności nadzorowanej, wydaje decyzję o nadaniu temu podmiotowi weterynaryjnego numeru identyfikacyjnego. W art. 4 ust. 1–2 u.z.z. określone zostały ogólne wymagania dla podmiotu prowadzącego działalność nadzorowaną. Podmiot ten:

> – jest obowiązany spełniać wymagania weterynaryjne określone dla danego rodzaju i zakresu prowadzonej działalności nadzorowanej,

– jest obowiązany zapewniać wymagania lokalizacyjne, zdrowotne, higieniczne, sanitarne, organizacyjne, techniczne lub technologiczne, zabezpieczające przed zagrożeniem epizootycznym, epidemicznym lub zapewniające właściwą jakość produktów, obejmujące w szczególności wymagania dotyczące:

1) stanu zdrowia zwierząt będących przedmiotem działalności nadzorowanej lub wykorzystywanych do jej prowadzenia, w tym odnoszące się do badań potwierdzających ten stan oraz określonych szczepień ochronnych, lub
2) gospodarstw, miejsc gromadzenia zwierząt, innych miejsc przetrzymywania zwierząt oraz stad lub obszarów, z których pochodzą zwierzęta będące przedmiotem działalności nadzorowanej lub wykorzystywane do jej prowadzenia, lub
3) sposobu ustalania pochodzenia zwierząt będących przedmiotem działalności nadzorowanej lub zwierząt, z których lub od których pozyskuje się produkty wytwarzane w ramach prowadzenia działalności nadzorowanej, w tym zakres i sposób prowadzenia rejestru zwierząt, lub
4) obiektów budowlanych lub miejsc, w których prowadzi się działalność nadzorowaną, lub osób wykonujących określone czynności w ramach tej działalności oraz zakresu takich czynności, lub
7) sposobu i zakresu prowadzenia dokumentacji oraz okresu jej przechowywania.

Na podstawie u.z.z. zostało wydane **Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 czerwca 2004 roku w sprawie szczegółowych wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia schronisk dla zwierząt** (uwaga: w 2023 roku wejdzie w życie nowe Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 20 stycznia 2022 roku w sprawie szczegółowych wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia schronisk dla zwierząt), które określa między innymi:

- wymogi wobec lokalizacji schroniska dla zwierząt (§ 1),
- warunki lokalowe, w tym wydzielone pomieszczenia (§ 2),
- obowiązek, aby w pomieszczeniach lub boksach zapewniono zwierzętom swobodne poruszanie się, legowisko oraz stały dostęp do wody zdatnej do picia (§ 4),
- obowiązek prowadzenia wykazu zwierząt przebywających w schronisku oraz wymogi stawiane wobec tego wykazu (§ 5–6),

- obowiązek zapewnienia opieki weterynaryjnej zwierzętom przebywającym w schronisku (§ 7),
- wymogi wobec kadry zatrudnionej w schronisku (§ 8).

Wykaz podmiotów prowadzących działalność nadzorowaną można znaleźć na stronie internetowej https://www.wetgiw.gov.pl/handel-eksport-import/rejestr-podmiotow-prowadzacych-dzialalnosc-nadzorowana (GIW 2022a).

Wymogi te dotyczą każdego podmiotu prowadzącego schronisko dla zwierząt, niezależnie od jego formy prawnej (może to być gminna jednostka organizacyjna, przedsiębiorca lub organizacja społeczna). Ponadto

> w przypadku nieprzestrzegania tych wymagań w stosunku do każdego z tych podmiotów powiatowy lekarz weterynarii może wydać decyzję nakazującą – w zależności od zagrożenia stwarzanego dla zdrowia publicznego lub zdrowia zwierząt – usunięcie uchybień w określonym terminie lub wstrzymanie działalności do czasu usunięcia uchybień (art. 8 ust. 1 pkt 1 i 2 u.z.z.). W przypadku zaś, gdy podmiot prowadzący działalność nadzorowaną nie zastosuje się do tych nakazów, powiatowy lekarz weterynarii wydaje decyzję zakazującą prowadzenia określonego rodzaju działalności nadzorowanej i skreśla podmiot z rejestru (art. 9 ust. 1 u.z.z.).
>
> (Suska 2016, 48)

W związku z powyższym należy stwierdzić, że zarówno przed zawarciem umowy z podmiotem prowadzącym schronisko, jak i w trakcie trwania umowy organy gminy powinny:

- żądać okazania wyników wcześniejszych kontroli schroniska prowadzonych przez powiatowego lekarza weterynarii dwa razy do roku,
- delegować pracownika urzędu gminy do przeprowadzenia kontroli podmiotu prowadzącego schronisko pod kątem spełniania wymogów weterynaryjnych, gospodarki finansowej, a także efektywności działania (na przykład wskaźnika adopcji).

Wyniki tych kontroli powinny być w jak najszerszym zakresie dołączone do uzasadnienia projektu uchwały zawierającej gminny program zapobiegania bezdomności zwierząt i opieki nad zwierzętami bezdomnymi. Pamiętając, że nawet ponad 80% budżetu przeznaczonego na wdrażanie gminnych programów zapobiegania bezdomności zwierząt i opieki nad zwierzętami bezdomnymi kierowana jest na finansowanie umowy ze

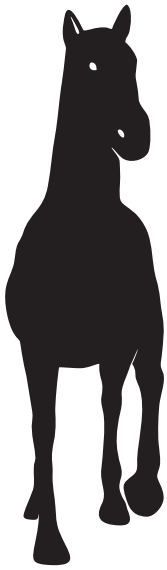
schroniskiem dla zwierząt, transparentność działań podmiotu prowadzącego schronisko dla zwierząt oraz gminy w tym zakresie jest niezbędna.

Ponadto interpretacja art. 11a ust. 2 pkt 1 u.o.z. wymaga stwierdzenia, że gmina jest zobowiązana zapewnić **wszystkim** wyłapanym na jej terenie zwierzętom bezdomnym miejsce w schronisku dla zwierząt spełniającym powyżej wskazane wymogi. W tym miejscu należy dodać, że:

> niepokojącym pozostaje fakt, iż nadal prawie połowa objętych kontrolą gmin, organizując zapewnienie opieki zwierzętom bezdomnym współpracowała z podmiotami nieobjętymi nadzorem weterynaryjnym.
>
> (NIK 2016a, 7)

Ustawodawca wprost określił, że do schroniska dla zwierząt powinny trafić bezdomne zwierzęta domowe. Pozostaje jednak problem praktyczny związany z faktem, że schroniska dla zwierząt najczęściej ograniczają się do przyjmowania bezdomnych psów i kotów. W rzeczywistości jednak jako zwierzęta domowe mogą być także zaklasyfikowane inne gatunki ssaków (fretki, świnki morskie, króliki), ptaki, gady (wszystkie dalej określane jako „inne gatunki"). Przypadki bezdomności innych gatunków zwierząt są zdecydowanie rzadsze od bezdomności psów oraz kotów i zapewne z tego powodu nie wykształciła się jeszcze jednolita praktyka w zakresie zwalczania ich bezdomności. Można rekomendować opracowanie przynajmniej procedur wewnętrznych w organach gminy przy współpracy ze schroniskiem dla zwierząt, wyspecjalizowanymi organizacjami społecznymi, a także zakładem leczniczym dla zwierząt, pozwalających na reakcję zgodną z Ustawą o ochronie zwierząt w wypadku pojawienia się bezdomnych zwierząt innego gatunku.

Można dodać, że w wypadku takich gatunków jak świnia domowa może dojść do sytuacji, w której będzie należało dokonać rozróżnienia, czy zwierzę było traktowane jako zwierzę domowe (i w taki sposób powinna przejąć nad nim opiekę gmina), czy jako zwierzę gospodarskie. Należy więc wprowadzić zasadę praktyczną: zasadę dyferencjacji. Zasada ta będzie także miała zastosowanie w wypadku kotów (które zgodnie z u.o.z. możemy podzielić aż na trzy kategorie). Zasada ta, w odniesieniu do ochrony zwierząt, oznacza, że zwierzęta jednego gatunku mogą być zakwalifikowane do różnych kategorii zwierząt wskazanych w u.o.z. Jednakże raz zakwalifikowane w dany sposób co do zasady podlegają jednemu reżimowi (albo reżimowi bardziej chroniącemu ich dobrostan).



Ustawa z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach
art. 7 ust. 8a, art. 9u, art. 9v
Zezwolenia, o którym mowa w ust. 1 [na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed zwierzętami bezdomnymi i opieki nad tymi zwierzętami], udziela, w drodze decyzji, wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług.
1. Przed podjęciem decyzji w sprawie wydania zezwolenia wójt, burmistrz lub prezydent miasta może:
1) wezwać przedsiębiorcę do uzupełnienia, w wyznaczonym terminie, jednak nie krótszym niż 14 dni, brakującej dokumentacji poświadczającej, że przedsiębiorca spełnia warunki określone przepisami prawa, wymagane do wykonywania działalności objętej zezwoleniem;
2) dokonać kontrolnego sprawdzenia faktów podanych we wniosku o udzielenie zezwolenia w celu stwierdzenia, czy przedsiębiorca spełnia warunki wykonywania działalności objętej zezwoleniem.

1. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta sprawuje kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów ustawy.

1. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta może wystąpić z wnioskiem do właściwego miejscowo komendanta Policji o pomoc, jeżeli jest to niezbędne do przeprowadzenia czynności kontrolnych.
2. Na wniosek wójta, burmistrza lub prezydenta miasta właściwy miejscowo komendant Policji jest obowiązany do zapewnienia kontrolującym pomocy Policji w toku wykonywania czynności kontrolnych.

Zgodnie z art. 7 u.c.p.g. zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed zwierzętami bezdomnymi i opieki nad tymi zwierzętami wydaje w formie decyzji wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług. Tylko podmiot prowadzący schronisko dla zwierząt legitymujący się takim zezwoleniem może legalnie prowadzić działalność w zakresie opieki nad zwierzętami bezdomnymi (z wyłączeniem gminnych jednostek organizacyjnych prowadzących na własnym obszarze schronisko, które nie mają obowiązku uzyskania zezwolenia).

Należy podkreślić, że u.c.p.g. daje organowi wykonawczemu gminy szerokie kompetencje kontrolne wobec podmiotów prowadzących schroniska oraz wobec podmiotów prowadzących działalność w zakresie odławiania bezdomnych zwierząt.



Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym
art. 74. ust. 1–2
Gminy mogą zawierać porozumienia międzygminne w sprawie powierzenia jednej z nich określonych przez nie zadań publicznych.
Gmina wykonująca zadania publiczne objęte porozumieniem przejmuje prawa i obowiązki pozostałych gmin, związane z powierzonymi jej zadaniami, a gminy te mają obowiązek udziału w kosztach realizacji powierzonego zadania.

Jednym z rozwiązań służących wykonywaniu obowiązków gminy w zakresie zapewniania miejsc w schronisku dla zwierząt, a jednocześnie pozwalającym na racjonalizację wydatków gminy, jest zawarcie porozumienia międzygminnego w sprawie prowadzenia schroniska. Przed zawarciem stosownego porozumienia oraz w czasie jego trwania organy gminy powierzającej wykonanie zadań publicznych powinny żądać wyników kontroli organów gminy, gdzie prowadzone jest schronisko dla bezdomnych zwierząt.

Podmiotowi prowadzącemu schronisko, zgodnie z art. 11a ust. 4 u.o.z., może być powierzona także realizacja innych zadań, w tym:

- odławianie bezdomnych zwierząt,
- obligatoryjna sterylizacja albo kastracja zwierząt w schroniskach dla zwierząt,
- poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt,
- usypianie ślepych miotów.

Zadania te, jeśli mają zostać powierzone podmiotowi prowadzącemu schronisko, powinny być wymienione w umowie oraz w gminnym programie zapobiegania bezdomności zwierząt i opieki nad zwierzętami. Ponadto budżet programu powinien wyraźnie wskazywać, na jaką kwotę zostało wycenione każde z tych zadań, nawet jeśli wykonuje je ten sam podmiot (o tym więcej w rozdziale *Budżet*).

Obowiązkiem organów gminy jest wybór podmiotu realizującego zadania powierzone w związku z gminnym programem zapobiegania bezdomności zwierząt i opieki nad zwierzętami bezdomnymi w sposób zapewniający przestrzeganie prawa. Oznacza to, że podmiot **musi** spełniać omawiane wymogi ustawowe, aby można było zawrzeć z nim umowę (szerzej w rozdziale *Sankcje wobec gmin i innych podmiotów*).

Podkreślenia wymaga także, że gminy, choć mogą powierzyć wykonywanie zadań podmiotom zewnętrznym, nie przestają być odpowiedzialne zarówno za efektywne wykonywanie zadań, jak i za zwierzęta objęte opieką w ramach gminnego programu zapobiegania bezdomności zwierząt i opieki nad zwierzętami bezdomnymi. Należy również zaznaczyć, że wszystkie podmioty odpowiedzialne za realizację zadań wynikających z gminnego programu zapobiegania bezdomności zwierząt i opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz realizujące je są zobowiązane do stosowania przepisów w zakresie ochrony zdrowia zwierząt (więcej w rozdziale *Obowiązki w zakresie zdrowia zwierząt*). Ponadto wszystkie podmioty zobowiązane są do stosowania przepisów w zakresie ochrony zwierząt oraz dbałości o dobrostan zwierząt, w tym podlegają przepisom karnym. Formy powierzenia realizacji zadania zostały omówione w osobnym rozdziale.



Opieka nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie

Opieka nad wolno żyjącymi kotami uregulowana w art. 11a ust. 2 pkt 2 u.o.z. nastręcza wielu problemów, które wymagają doprecyzowania. Wątpliwości interpretacyjne rozpoczynają się już na poziomie pojęcia „koty wolno żyjące", ponieważ ustawa go nie definiuje. Definiuje ona inne pojęcie, wskazując w art. 4 pkt 21, że mówiąc o „zwierzętach wolno żyjących (dzikich) – rozumie się przez to zwierzęta nieudomowione żyjące w warunkach niezależnych od człowieka". Należy zaznaczyć, że koty wolno żyjące trudno zaliczyć do kategorii zwierząt dzikich zdefiniowanych w art. 4 pkt 21, ponieważ gatunek kot domowy jest gatunkiem udomowionym (Kuszlewicz 2019, 118). Wydaje się, że bardziej odpowiednie byłoby wprowadzenie czwartej kategorii zwierząt, obejmującej „zwierzęta wolno bytujące" – przedstawicieli gatunków domowych, ale niebędących osobnikami posiadającymi opiekunów. W dzisiejszym stanie prawnym taka kategoria jednak nie występuje, a sytuacja kotów wolno żyjących jest regulowana w swoisty sposób. Do tego problemu odnosi się orzecznictwo sądów administracyjnych.

> Ponadto za przyjęciem, że kastracja i sterylizacja stanowią element opieki nad wolno żyjącymi kotami przemawia również fakt, iż zabiegi te w konsekwencji służą ograniczeniu nie tylko cierpień, jakie stają się udziałem rozmnażających się bez kontroli kotów (następnie głodujących, ginących pod kołami samochodów, padających ofiarą różnego typu bestialstw etc.), ale także wydatków publicznych na opiekę nad tą grupą zwierząt. Trzeba bowiem wskazać, że gminy mając obowiązek dokarmiać koty wolno żyjące i nie podejmując żadnych działań zapobiegających niekontrolowanemu przyrostowi ich liczebności, prowadzą wprost do systematycznego wzrostu potrzeb finansowych związanych z taką opieką.
>
> (Wyrok WSA w Gliwicach, sygn. II SA/Gl 118/17)

> W przytoczonym zapisie uchwały uregulowano natomiast kwestię identyfikacji miejsc przebywania kotów wolno żyjących, ich dokarmiania. Odniesiono się również do kwestii zapewnienia kotom schronienia, usypiania ślepych miotów, wyłapywania, szczepienia przeciwko wściekliźnie, jak też ich sterylizacji i kastracji.
>
> (Wyrok WSA w Kielcach, sygn. II SA/Ke 1048/19)

> Sąd w niniejszym składzie podziela pogląd, że program uchwalony przez radę gminy w odniesieniu do zadań wskazanych m.in. w art. 11a ust. 2 pkt 2 u.o.z. winien obejmować również wskazanie podmiotów, które zadania wynikające z powyższych przepisów na terenie gminy realizują, powołując się na fakt zawarcia stosownych umów ze wskazanymi konkretnie w programie podmiotami.
>
> (Wyrok WSA w Warszawie, sygn. IV SA/Wa 2532/19)

W omawianym przepisie art. 11a ust. 2 pkt 2 u.o.z. ustawodawca zobowiązuje gminy do opieki nad jednym z gatunków zwierząt wolno żyjących, a konkretnie nad kotami. W ten sposób koty jako gatunek w zasadzie mogą być zakwalifikowane do dwóch (a nawet trzech) różnych kategorii:

> nie ulega wątpliwości, że koty, które posiadają właścicieli, a jedynie zabłąkały się, uciekły lub zostały porzucone, są zwierzętami domowymi i podlegają zasadom, które u.o.z. przewiduje dla postępowania ze zwierzętami bezdomnymi,

ale

> posłużenie się przez ustawodawcę w art. 11a ust. 2 pkt 2 u.o.z. zwrotem koty wolno żyjące wskazuje wyraźnie, że ustawodawca dopuszcza istnienie także takich populacji kotów, które podlegają regulacji właściwej nie dla zwierząt domowych (w tym bezdomnych), lecz zwierząt wolno żyjących.
>
> (Pietrzykowski 2016, 192)

Szczególny charakter kotów wolno żyjących jako podgrupy zwierząt wolno żyjących wynika przede wszystkim z ich roli w miejskich i wiejskich ekosystemach. Ograniczona populacja kotów wolno żyjących pozwala na kontrolę nad populacją gryzoni takich jak szczury i myszy.

Ponadto mamy do czynienia z podziałem kotów jako gatunku na trzy podgrupy, co prowadzi do trudności w praktycznym stosowaniu ustawy. Mamy bowiem do czynienia z:

- kotami domowymi (tu przede wszystkim tak zwane koty wychodzące, to znaczy koty mające domy, ale spędzające czas poza nimi),
- kotami bezdomnymi (zagubionymi, porzuconymi),
- kotami wolno żyjącymi.

W praktyce pojawia się więc pytanie: do której kategorii zaliczyć danego kota spotkanego na ulicy? Pytanie to być może brzmi nieco zabawnie, pamiętać jednak należy, że wobec każdej z tych kategorii kotów gmina ma określone (a do tego nieco odmienne) obowiązki.

Koty domowe – grupa w zasadzie najprostsza do omówienia. Jeśli zwierzę posiada opiekuna, to gmina nie realizuje wobec niego żadnego obowiązku bez zgody tego opiekuna.

W wypadku dwóch pozostałych grup na początek należy wskazać, że podstawowymi celami i zasadami, których urzeczywistnianiu służyć mają przepisy u.o.z., są przede wszystkim minimalizacja cierpień zwierząt (przez zagwarantowanie ich dobrostanu) i ich humanitarne traktowanie. Jest to założenie, od którego należy wyjść przy konkretyzacji obowiązków gminy wobec zwierząt, w tym miejscu konkretnie wobec kotów.

Koty bezdomne – grupa, która powinna być traktowana tak jak inne zwierzęta bezdomne. Koty bezdomne powinny być odłowione (art. 11a ust. 2 pkt 3 u.o.z.) i przetransportowane do schroniska, gdzie najczęściej przejdą czternastodniową kwarantannę w nadziei, że zgłosi się po nie właściciel (w wypadku bezdomności tymczasowej) (art. 11a ust. 2 pkt 1, 5 u.o.z.). Jeśli to się nie stanie, podlegają one obowiązkowej sterylizacji lub kastracji (art. 11a ust. 2 pkt 4 u.o.z.) i należy szukać dla nich nowego właściciela w ramach procedury adopcyjnej (zostają zakwalifikowane jako zwierzęta trwale bezdomne) (art. 11a ust. 2 pkt 5 u.o.z.).

Gmina ma obowiązek odławiania bezdomnych kotów, więc zgłoszenie przez mieszkańca gminy lub inną osobę błąkającego się kota wymaga podjęcia działania zgodnego z procedurą odławiania zwierząt bezdomnych przyjętą w gminie. Jest to działanie obligatoryjne, ponieważ koty domowe (przyzwyczajone do mieszkania z człowiekiem), które stają się bezdomnymi, najczęściej nie są w stanie funkcjonować samodzielnie (przede wszystkim mają problem ze zdobywaniem pokarmu, utrzymywaniem swojego terytorium). Koty domowe nie stają się kotami wolno żyjącymi w momencie zagubienia lub porzucenia. Klasyfikacja przez podmiot wykonujący zadania z zakresu odławiania zwierząt bezdom-

nych (powierzone mu przez gminę) kota jako należącego do tej kategorii nie jest więc dobrowolna.

Należy także pamiętać, że schroniska mają obowiązek prowadzenia wykazu przyjętych zwierząt. Koty raz zakwalifikowane jako bezdomne i przyjęte do schroniska nie mogą później być przekwalifikowane na koty wolno żyjące i wypuszczone. Podmiot prowadzący schronisko dla zwierząt ma obowiązek opieki nad zwierzętami bezdomnymi aż do znalezienia im nowego opiekuna, niezależnie od gatunku zwierzęcia bezdomnego.

Koty wolno żyjące – ostatnia kategoria, która niejako pozostaje po wyodrębnieniu pozostałych. W założeniach ustawodawcy są to koty, które nie są kotami domowymi (ani kotami bezdomnymi), a żyją w miejskim lub wiejskim ekosystemie. Ustawodawca w odniesieniu do tych zwierząt wskazuje na obowiązek „opieki, w tym dokarmiania". I ta norma będzie w tym miejscu podlegała dalszej interpretacji.

1. Pojęcie opieki według ustawodawcy jest pojęciem szerszym niż pojęcie dokarmiania, na co wskazuje użycie zwrotu „w tym". Oznacza to, że dokarmianie jest tylko jednym z elementów opieki, do których zobowiązane są gminy, i jest obowiązkiem gminy przez cały rok kalendarzowy (nie tylko w sezonie jesienno-zimowym).
2. Sądy administracyjne wskazują, że obowiązkiem gminy, związanym bezpośrednio z dokarmianiem, jest monitorowanie miejsc przebywania kotów wolno żyjących.
3. Gminy są zobowiązane do monitorowania i kontroli populacji kotów wolno żyjących.
4. W czasie zimy gmina powinna zapewnić schronienia dla kotów wolno żyjących, a w czasie upałów powinna dbać o dostęp do wody pitnej.
5. Opieka obejmuje również sterylizację i kastrację kotów wolno żyjących.
6. Pojęcie opieki powinno także obejmować interwencyjne leczenie kotów wolno żyjących, przede wszystkim w stanach zagrożenia życia oraz oczywistego cierpienia zwierzęcia, co wynika z celów i zasad u.o.z.
7. W wypadku popełnienia przestępstwa lub wykroczenia wobec kotów wolno żyjących organy gminy mają obowiązek zawiadomić o tym odpowiednie organy ścigania.

Orzecznictwo sądów administracyjnych wskazuje wyraźnie, że gminne programy zapobiegania bezdomności zwierząt i opieki nad zwierzętami bezdomnymi powinny jasno określać podmioty odpowiedzialne za wykonywanie powyższych zadań, warunki ich wykonywania oraz przyporządkować odpowiednie kwoty w budżecie przeznaczonym na realizację

programu w celu finansowania poszczególnych elementów związanych z opieką nad kotami wolno żyjącymi. Prawidłowo skonstruowany plan realizacji zadania „opieka nad kotami wolno żyjącymi" może obejmować etapy realizacji tego zadania i mogą one być rozłożone na kilka lat. W późniejszych okresach, na skutek ograniczenia populacji kotów wolno żyjących, możliwe będzie zdecydowane zmniejszanie wydatków publicznych na ten cel.

Ponadto WSA w Bydgoszczy orzekł, że:

> zasadny jest zarzut skargi, że doszło do przekroczenia zakresu upoważnienia ustawowego i określenie w przepisie § 8 ust. 1 pkt 2 załącznika do uchwały okresu roku kalendarzowego (pory roku) w jakim zapewnia się dokarmianie bezdomnych kotów. Obowiązek ten powinien być wykonywany całorocznie. Zapewnienie opieki nad kotami wolno żyjącymi w sposób adekwatny do lokalnych potrzeb nie oznacza możliwości pominięcia zapewnienia pożywienia w części roku kalendarzowego, gdy koty mogą korzystać z pożywienia wystawianego na zewnątrz budynków mieszkalnych, w budynkach lub pomieszczeniach gospodarczych, czy na podwórku. Także twierdzenie, że występowanie kotów wolno żyjących na terenie Gminy M. jest problemem marginalnym, nie usprawiedliwia braku konieczności zapewnienia pożywienia w okresie pozazimowym.
>
> (Wyrok WSA w Bydgoszczy, sygn. II SA/Bd 1046/20)

Z całą mocą należy stwierdzić, że w konsekwencji z pewnością niezgodny z prawem jest zakaz dokarmiania kotów wolno żyjących wydany przez jakikolwiek podmiot: zarówno publiczny, jak i prywatny.

W praktyce największą rolę w systemie opieki nad kotami wolno żyjącymi odgrywają tak zwani społeczni karmiciele kotów. Są to mieszkanki i mieszkańcy gminy, którzy pomagają kotom wolno żyjącym. Osoby te najczęściej również wiedzą, które koty są rzeczywiście kotami wolno żyjącymi i wymagają opieki gminy oraz monitorują na bieżąco ich populację.

Ponadto gmina ma możliwość powierzenia zadań związanych z opieką nad kotami wolno żyjącymi organizacjom społecznym, które w imieniu gminy będą współpracować ze społecznymi karmicielami kotów. Należy w tym miejscu zwrócić jednak uwagę na fakt, że te organizacje społeczne wykonują zadania na zasadzie powierzenia, a odpowiedzialna za

ich efektywną realizację pozostaje gmina. Budżet wydzielony na to zadanie powinien pokrywać realnie istniejące potrzeby finansowe. Uzasadnienie projektu uchwały powinno zawierać analizę rzeczywistej sytuacji kotów wolno żyjących, ich liczebności w gminie, kosztów zabiegów kastracji i sterylizacji, leczenia interwencyjnego, zakupu karmy oraz ewentualnego zakupu budek dla kotów.

Podkreślenia wymaga stwierdzenie, że nie ma gminy, w której nie występują koty wolno żyjące, a brak wiedzy o nich prowadzi do braku opieki, do której gmina jest zobligowana. Opieka nad tą populacją kotów jest ustawowym obowiązkiem gminy wynikającym wprost z art. 11a ust. 2 pkt 2 u.o.z. Organy gminy, które nie są świadome występowania na ich terenie populacji kotów wolno żyjących, w konsekwencji zaniedbują realizację obowiązków ustawowych.

Na koniec wskazać należy, że po wykonaniu zabiegu sterylizacji lub kastracji zwierzę powinno pozostawać pod opieką do pięciu dni (Bushby, Griffin 2011). W tym czasie kontrolowania wymaga rana pooperacyjna oraz należy ograniczyć aktywność zwierzęcia. W gminnym programie zapobiegania bezdomności zwierząt i opieki nad zwierzętami powinno być wskazane, kto jest odpowiedzialny za sprawowanie tej opieki w odniesieniu do kotów wolno żyjących i jak jest ona finansowana.

Obowiązkiem organów gminy jest wybór podmiotu realizującego zadania powierzone w związku z gminnym programem zapobiegania bezdomności zwierząt i opieki nad zwierzętami bezdomnymi w sposób zapewniający przestrzeganie prawa. Oznacza to, że podmiot **musi** spełniać omawiane wymogi ustawowe, aby można było zawrzeć z nim umowę (szerzej w rozdziale *Sankcje wobec gmin i innych podmiotów*).

Zadania omówione powyżej, jeśli mają zostać powierzone podmiotowi zewnętrznemu, powinny być wymienione w umowie oraz w gminnym programie zapobiegania bezdomności zwierząt i opieki nad zwierzętami. Ponadto budżet programu powinien wyraźnie wskazywać, na jaką kwotę zostało wycenione każde z tych zadań, nawet jeśli wykonuje je ten sam podmiot (o tym więcej w rozdziale *Budżet*).

Podkreślenia wymaga także, że gminy, choć mogą powierzyć wykonywanie zadań podmiotom zewnętrznym, nie przestają być odpowiedzialne zarówno za efektywne wykonywanie zadań, jak i za zwierzęta objęte opieką w ramach gminnego programu zapobiegania bezdomności zwierząt i opieki nad zwierzętami bezdomnymi.

Należy także zaznaczyć, że wszystkie podmioty odpowiedzialne za realizację zadań wynikających z gminnego programu zapobiegania bezdomności zwierząt i opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz realizujące je są zobowiązane do stosowania przepisów w zakresie ochrony zdrowia zwierząt (więcej w rozdziale *Obowiązki w zakresie zdrowia zwierząt*). Ponadto wszystkie podmioty zobowiązane są do stosowania przepisów w zakresie ochrony zwierząt oraz dbałości o dobrostan zwierząt, w tym podlegają przepisom karnym. Formy powierzenia realizacji zadania zostały omówione w osobnym rozdziale.



Odławianie bezdomnych zwierząt

Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 1 pkt 1 lit. a **Ustawy z dnia 11 marca 2004 roku o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt** podejmowanie i prowadzenie działalności w zakresie zarobkowego transportu zwierząt lub transportu zwierząt wykonywanego w związku z prowadzeniem innej działalności gospodarczej jest działalnością nadzorowaną. W konsekwencji podmiot prowadzący tę działalność musi spełniać wymagania wskazane w art. 4 u.z.z. (omówione w rozdziale *Zapewnianie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt*).

Ponadto na podstawie art. 10 ust. 1 pkt 1 u.z.z. zostało wydane **Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 26 kwietnia 2004 roku w sprawie szczegółowych wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia działalności w zakresie zarobkowego przewozu zwierząt lub przewozu zwierząt wykonywanego w związku z prowadzeniem innej działalności gospodarczej**.

Rozporządzenie określa:

- obowiązek przewoźnika używania do przewozu zwierząt środków transportu dopuszczonych decyzją powiatowego lekarza weterynarii na podstawie przepisów o ochronie zwierząt (§1),
- warunki transportu (§ 2),
- obowiązek prowadzenia pełnej dokumentacji pojazdów oraz transportów (§ 4–5).

Problematyka odławiania bezdomnych zwierząt uregulowana jest w **Rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 roku w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt,** wydanym na podstawie u.o.z. Reguluje ono tylko kilka kwestii, wskazując, że:

- wyłapywanie zwierząt bezdomnych ma charakter stały lub okresowy (§ 2),

- organ gminy może zawrzeć umowę na przeprowadzenie wyłapywania zwierząt bezdomnych z podmiotem prowadzącym schronisko lub przedsiębiorcą prowadzącym działalność gospodarczą (§ 5),
- działania w zakresie wyłapywania zwierząt bezdomnych obejmują przeprowadzenie wyłapywania oraz niezwłoczne przewiezienie i umieszczenie zwierząt w schronisku (lub wyjątkowo krótkotrwałe umieszczenie w miejscu przetrzymywania wyłapanych zwierząt przed przewiezieniem do schroniska) (§ 4, § 6),
- używane przy wyłapywaniu zwierząt bezdomnych urządzenia i środki nie mogą stwarzać zagrożenia dla ich życia i zdrowia ani zadawać im cierpienia (§ 7).

Można również podkreślić, że § 8 umawianego rozporządzenia odsyła do art. 24 u.o.z., który reguluje zasady postępowania w zakresie transportu zwierząt kręgowych. Regulacja ta zawiera z kolei odesłanie do **Rozporządzenia (WE) nr 1/2005 z dnia 22 grudnia 2004 roku w sprawie ochrony zwierząt podczas transportu i związanych z tym działań**. Stosowanie tych przepisów do przewozu opartego na art. 11 i 11a ust. 2 u.o.z. potwierdza Główny Inspektorat Weterynarii (GIW 2022b). Wśród przepisów tego rozporządzenia szczególną uwagę należy zwrócić na art. 3 „Ogólne warunki transportu zwierząt":

> Nikt nie może przewozić zwierząt lub zlecać transportu zwierząt w sposób powodujący ich okaleczenie lub przyczyniający się do zadawanie im cierpienia.
> Ponadto należy spełnić następujące warunki:
> a) podjęto wcześniej wszystkie niezbędne czynności celem skrócenia do minimum długości trwania przewozu oraz zapewnienia potrzeb zwierząt podczas przewozu;
> b) zwierzęta są zdolne do podróży;
> c) środki transportu są przeznaczone, skonstruowane, utrzymywane oraz działają w sposób pozwalający zapobiec zranieniu i cierpieniu oraz w sposób zapewniający bezpieczeństwo zwierząt;
> d) urządzenia do załadunku i wyładunku są odpowiednio zaprojektowane, skonstruowane, utrzymywane i obsługiwane tak, aby zapobiec zranieniu i cierpieniu zwierząt oraz w sposób zapewniający bezpieczeństwo zwierząt;
> e) personel zajmujący się zwierzętami posiada odpowiednie wyszkolenie lub kompetencje wymagane w tym przypadku i wykonuje swoje obowiązki bez stosowania przemocy lub jakiejkolwiek

metody powodującej niepotrzebny strach, zranienie lub cierpienie;
f) transport jest przeprowadzany bez opóźnień do miejsca przeznaczenia, natomiast warunki dobrostanu zwierząt są regularnie kontrolowane i utrzymywane na odpowiednim poziomie;
g) zwierzęta mają zapewnioną odpowiednią powierzchnię podłogi i wysokość, właściwe dla ich wielkości i zaplanowanego przewozu;
h) woda, karma i odpoczynek są zapewnione w odpowiednich odstępach czasu oraz odpowiadają ilościowo i jakościowo danemu gatunkowi i wielkości zwierząt".

Zastosowanie do transportu odłowionych zwierząt ma także rozdział drugi załącznika pierwszego tego samego rozporządzenia, zatytułowany *Przepisy techniczn*e. Rozdział drugi reguluje kwestie związane ze środkami transportu, którymi przewożone są zwierzęta:

1.1. Środki transportu, kontenery i ich instalacje muszą być zaprojektowane, skonstruowane, utrzymywane i obsługiwane w sposób:
a) pozwalający na uniknięcie zranienia ciała i cierpienia oraz zapewniający bezpieczeństwo zwierząt;
b) chroniący zwierzęta od ciężkich warunków meteorologicznych, ekstremalnych temperatur oraz zmiennych warunków klimatycznych;
c) pozwalający na utrzymanie czystości i dezynfekcję;
d) zabezpieczający przed ucieczką zwierząt lub wypadnięciem oraz zapewniający wytrzymanie nacisku związanego z ruchem podczas transportu;
e) zapewniający wodę w ilości i o jakości odpowiedniej dla transportowanego gatunku;
f) zapewniający dostęp do zwierząt w przypadku kontroli i opieki;
g) posiadający antypoślizgową powierzchnię podłogową;
h) posiadający podłogę minimalizującą wyciek moczu i odchodów;
i) zapewniający oświetlenie wystarczające do kontroli i opieki nad zwierzętami podczas transportu.

Należy dodać, że zgodnie art. 6 ust. 7 omawianego rozporządzenia obowiązkowi posiadania odrębnego zezwolenia na transport zwierząt, wydanego przez właściwego powiatowego lekarza weterynarii, nie podlegają przewoźnicy tylko w sytuacji, gdy transport następuje na maksymalną

odległość 65 kilometrów, liczoną od miejsca wyjazdu do miejsca przeznaczenia. W każdym innym wypadku podmiot przewożący zwierzęta musi posiadać zezwolenie wydane przez właściwe organy.

Wykaz podmiotów posiadających zezwolenie można znaleźć na stronie Głównego Inspektoratu Weterynarii: https://www.wetgiw.gov.pl/nadzor-weterynaryjny/transport-zwierzat (GIW 2022b).

Ponadto, zgodnie z art. 27 omawianego rozporządzenia, transport zwierząt podlega kontroli ze strony właściwych władz (policja, Inspekcja Weterynaryjna).

Do problemu odławiania zwierząt stosuje się także uchwałę gminy podjętą zgodnie ze wskazówkami z rozdziału *Uchwała w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części*. Zgodnie z art. 7 ust. 1 u.c.p.g. przedsiębiorca prowadzący działalność w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami (w tym w zakresie odławiania zwierząt bezdomnych) musi posiadać zezwolenie na prowadzenie działalności wydane przez organ wykonawczy właściwej gminy.

Do obowiązków organów gminy (a przede wszystkim organu wykonawczego gminy) należy wybór podmiotu zapewniającego wyżej opisane standardy oraz bieżąca kontrola działalności podmiotu w zakresie zadań mu powierzonych. Ponadto, w gminnym programie zapobiegania bezdomności zwierząt i opieki nad zwierzętami bezdomnymi musi zostać wskazane, czy wyłapywanie bezdomnych zwierząt ma charakter stały czy okresowy. Ustawa o ochronie zwierząt wskazuje także wprost, że jest to jedno z zadań, które może zostać powierzone podmiotowi prowadzącemu schronisko. Jednakże, każde z zadań przekazanych podmiotowi powinno być wyraźnie wyodrębnione w umowie i w programie oraz powinno zostać przyporządkowane finansowanie odrębnie dla każdego z tych zadań.

Obowiązkiem organów gminy jest wybór podmiotu realizującego zadania powierzone w związku z gminnym programem zapobiegania bezdomności zwierząt i opieki nad zwierzętami bezdomnymi w sposób zapewniający przestrzeganie prawa. Oznacza to, że podmiot **musi** spełniać omawiane wymogi ustawowe, aby można było zawrzeć z nim umowę (szerzej w rozdziale *Sankcje wobec gmin i innych podmiotów*).

Podkreślenia wymaga także, że gminy, choć mogą powierzyć wykonywanie zadań podmiotom zewnętrznym, nie przestają być odpowiedzialne zarówno za efektywne wykonywanie zadań, jak i za zwierzęta objęte opieką w ramach gminnego programu zapobiegania bezdomności zwierząt i opieki nad zwierzętami bezdomnymi. Należy także zaznaczyć, że wszystkie podmioty odpowiedzialne za realizację zadań wynikających z gminnego programu zapobiegania bezdomności zwierząt i opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz realizujące je są zobowiązane do stosowania przepisów w zakresie ochrony zdrowia zwierząt (więcej w rozdziale *Obowiązki w zakresie zdrowia zwierząt*). Ponadto wszystkie podmioty zobowiązane są do stosowania przepisów w zakresie ochrony zwierząt oraz dbałości o dobrostan zwierząt, w tym podlegają przepisom karnym. Formy powierzenia realizacji zadania zostały omówione w osobnym rozdziale.



Obligatoryjna sterylizacja albo kastracja zwierząt w schroniskach dla zwierząt oraz usypianie ślepych miotów

Rola sterylizacji i kastracji zwierząt była już opisana w rozdziale *Profilaktyka*. W tym miejscu wskazane zostaną jedynie pewne rozwiązania praktyczne.

Po pierwsze, obligatoryjna sterylizacja lub kastracja zwierząt bezdomnych w schroniskach oraz usypianie (eutanazja) ślepych miotów realizowane są na podstawie umowy zawieranej przez gminę z podmiotem mającym uprawnienia do wykonywania tych zabiegów. Ustawa zezwala także, aby zabiegi te wraz z opieką weterynaryjną nad zwierzętami przebywającymi w schronisku były wykonywane w ramach umowy podpisanej ze schroniskiem dla bezdomnych zwierząt. Każde z zadań przekazanych podmiotowi powinno być jednak wyraźnie wyodrębnione w umowie i w programie oraz powinno być przyporządkowane finansowanie odrębnie dla każdego z tych zadań. Równocześnie nie ma przeszkód, by zabiegi te były wykonywane na podstawie umowy z innym zakładem leczniczym dla zwierząt niż zakład współpracujący ze schroniskiem dla zwierząt w zakresie bieżącej opieki weterynaryjnej nad zwierzętami przebywającymi w schronisku.

Gmina jest także zobowiązana określić w gminnym programie zapobiegania bezdomności zwierząt i opieki nad zwierzętami bezdomnymi warunki finansowania zadania związanego z usypianiem (eutanazją) ślepych miotów. Należy wskazać:

- jaki podmiot realizuje to zadanie (może to być zakład leczniczy dla zwierząt, z którym gmina podpisała umowę na wykonywanie tego zadania, zadanie może być także wykonywane w ramach umowy ze schroniskiem dla zwierząt),
- jakie podmioty są uprawnione do przekazania ślepych miotów do zakładu leczniczego (lub do schroniska dla zwierząt).

Tryb oraz warunki wykonywania zabiegów weterynaryjnych (w tym eutanazji) mogą być określone wyłącznie przez lekarza weterynarii. Także decyzję o wykonaniu konkretnego zabiegu może podjąć jedynie lekarz

weterynarii. Taka interpretacja wynika z art. 27 **Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt.**



Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt
art. 27
1. Zabiegi lekarsko-weterynaryjne na zwierzętach są dopuszczalne dla ratowania ich życia lub zdrowia oraz dla koniecznego ograniczenia populacji i mogą być przeprowadzane wyłącznie przez osoby uprawnione.
2. Zabiegi lekarsko-weterynaryjne i zootechniczne lub inne zabiegi wynikające z technologii produkcji mogą być wykonywane na zwierzętach wyłącznie przez osoby posiadające kwalifikacje określone odrębnymi przepisami, z zachowaniem koniecznej ostrożności, w sposób zapewniający ograniczenie cierpień i stresu zwierzęcia.
3. Zabiegi powodujące ból wykonuje się w znieczuleniu ogólnym albo miejscowym, z wyjątkiem tych zabiegów, które według zasad sztuki weterynaryjnej wykonuje się bez znieczulenia.

Zarówno opieka weterynaryjna w schronisku dla bezdomnych zwierząt, jak i leczenie zwierząt, zabiegi sterylizacji i kastracji oraz zabiegi eutanazji mogą być wykonywane wyłącznie przez wykwalifikowanych lekarzy weterynarii, co wynika wprost z art. 27 ust. 2 u.o.z. Warunki otrzymania prawa do wykonywania zawodu oraz warunki jego wykonywania określa **Ustawa z dnia 21 grudnia 1990 roku o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych**. Wskazuje ona między innymi, na czym polega wykonywanie zawodu lekarza weterynarii (ust. 1) oraz kto jest do jego wykonywania uprawniony (ust. 3). Ponadto określa ona zasady wykonywania zawodu (art. 4).



Ustawa z dnia 21 grudnia 1990 roku o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych
art. 4
Lekarz weterynarii obowiązany jest wykonywać zawód ze szczególną starannością, w oparciu o zasady etyki i deontologii weterynaryjnej.

Ustawa z dnia 18 grudnia 2003 roku o zakładach leczniczych dla zwierząt uzależnia możliwość świadczenia usług weterynaryjnych od uzyskania wpisu do ewidencji zakładów leczniczych (Wyrok WSA w Warszawie, sygn. IV SA/Wa 431/06). Oznacza to, że jedynie podmiot wpisany do ewidencji zakładów leczniczych dla zwierząt prowadzonej przez właściwą miejscowo izbę lekarsko-weterynaryjną może świadczyć usługi w zakresie medycyny weterynaryjnej.

Ustawa ponadto określa, że usługi weterynaryjne mogą być wykonywane tylko przez lekarza weterynarii (art. 2 ust. 2) i w pewnym zakresie przez technika weterynarii (art. 3). Wskazuje rodzaje (typy) zakładów leczniczych dla zwierząt (art. 4) oraz wymogi wobec nich (art. 6–10). Ustawa wskazuje również sposób prowadzenia ewidencji zakładów leczniczych (art. 16), podstawy wpisu do ewidencji (art. 17) oraz sposób i podstawy skreślenia z niej (art. 19–20).

Ewidencja prowadzona przez Śląską Izbę Lekarsko-Weterynaryjną znajduje się na stronie: https://www.izbawetkatowice.pl/ewidencja-zakladow-leczniczych-dla-zwierzat.

Nadzór nad działalnością zakładów leczniczych dla zwierząt jest sprawowany przez właściwą ze względu na miejsce ich siedziby okręgową radę lekarsko-weterynaryjną na podstawie art. 23 u.z.l.z.

Obowiązkiem organów gminy jest wybór podmiotu realizującego zadania powierzone w związku z gminnym programem zapobiegania bezdomności zwierząt i opieki nad zwierzętami bezdomnymi w sposób zapewniający przestrzeganie prawa. Oznacza to, że podmiot **musi** spełniać omawiane wymogi ustawowe, aby można było zawrzeć z nim umowę (szerzej w rozdziale *Sankcje wobec gmin i innych podmiotów*).

Zadania omówione powyżej, jeśli mają zostać powierzone podmiotowi zewnętrznemu, powinny być wymienione w umowie oraz w gminnym programie zapobiegania bezdomności zwierząt i opieki nad zwierzętami. Ponadto budżet programu powinien wyraźnie wskazywać, na jaką kwotę zostało wycenione każde z tych zadań, nawet jeśli wykonuje je ten sam podmiot (o tym więcej w rozdziale *Budżet*).

Podkreślenia wymaga także, że gminy, choć mogą powierzyć wykonywanie zadań podmiotom zewnętrznym, nie przestają być odpowiedzialne zarówno za efektywne wykonywanie zadań, jak i za zwierzęta objęte opieką w ramach gminnego programu zapobiegania bezdomności zwierząt i opieki nad zwierzętami bezdomnymi.

Należy także zaznaczyć, że wszystkie podmioty odpowiedzialne za realizację zadań wynikających z gminnego programu zapobiegania bezdomności zwierząt i opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz realizujące je są zobowiązane do stosowania przepisów w zakresie ochrony zdrowia zwierząt (więcej w rozdziale *Obowiązki w zakresie zdrowia zwierząt*). Ponadto wszystkie podmioty zobowiązane są do stosowania przepisów w zakresie ochrony zwierząt oraz dbałości o dobrostan zwierząt, w tym podlegają przepisom karnym. Formy powierzenia realizacji zadania zostały omówione w osobnym rozdziale.



Poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt

Pewne uwagi dotyczące tego zagadnienia zostały już poczynione w rozdziale *Adopcja*. W tym miejscu rozwinięte zostaną jedynie obowiązki organów gminy w tym zakresie.

Jak każde zadanie wynikające z gminnego programu zapobiegania bezdomności zwierząt i opieki nad zwierzętami, poszukiwanie właścicieli dla zwierząt bezdomnych musi być szczegółowo opisane. Oznacza to przede wszystkim wyraźne wskazanie podmiotu odpowiedzialnego za realizację tego zadania, podmiotu rzeczywiście go realizującego oraz wydzielenie środków finansowych na ten cel.

Podobnie jak poprzednie zadania, poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt może być powierzone podmiotowi prowadzącemu schronisko, z którym została zawarta umowa. Rozwiązanie to ma charakter funkcjonalny – ponieważ zwierzęta są pod opieką schroniska, to właśnie schronisko dla zwierząt ma, jak się wydaje, najlepsze warunki prowadzenia procedury adopcyjnej i programu adopcyjnego. Nie znaczy to jednak, że inne organy lub podmioty nie mogą z nim współpracować. Każde z zadań przekazanych podmiotowi powinno być jednak wyraźnie wyodrębnione w umowie i w programie oraz powinno być przyporządkowane finansowanie odrębnie dla każdego z tych zadań.

Przypomnieć także należy zaproponowany już wcześniej podział na bezdomność tymczasową oraz bezdomność trwałą. W odniesieniu do obu rodzajów bezdomności zwierząt gmina i podmioty wykonujące zadania w tym zakresie (podmiot zajmujący się odławianiem zwierząt, schronisko dla zwierząt, gospodarstwo rolne) powinny przyjąć odpowiednie procedury postępowania.

Zwierzę odłowione powinno być najpierw traktowane jako tymczasowo bezdomne i powinny zostać podjęte działania w celu odnalezienia jego właściciela.

Procedura powinna obejmować:
- sprawdzenie czipa,
- przeszukanie baz zwierząt zaginionych,
- zamieszczenie ogłoszenia o znalezieniu zwierzęcia wraz ze zdjęciem i z miejscem odłowienia oraz miejscem przebywania (ogłoszenie powinno być umieszczone na stronie internetowej gminy, schroniska dla zwierząt, w mediach społecznościowych oraz portalach o zasięgu co najmniej wojewódzkim),
- umieszczenie zwierzęcia w co najmniej czternastodniowej kwarantannie w schronisku dla zwierząt bezdomnych. Okres kwarantanny i poszukiwania właściciela powinien być określony wprost w gminnym programie.

W wypadku nieodnalezienia właściciela, zwierzę może zostać potraktowane jako zwierzę trwale bezdomne. Takie zwierzę:
- podlega obowiązkowej sterylizacji lub kastracji,
- podlega szczepieniu ochronnemu,
- wymaga umieszczenia ogłoszenia o możliwości jego adopcji (ogłoszenie powinno być umieszczone na stronie internetowej gminy, schroniska dla zwierząt, w mediach społecznościowych oraz portalach o zasięgu co najmniej wojewódzkim),
- wymaga podjęcia działań związanych z jego socjalizacją (o tym więcej w rozdziale *Adopcja*).

W wypadku pojawienia się osoby zainteresowanej adopcją należy wdrożyć odpowiednią procedurę adopcyjną, w tym:
- wymóg spotkań ze zwierzęciem przy udziale pracowników schroniska przed podjęciem decyzji o adopcji,
- sprawdzenie warunków mieszkaniowych i bytowych, jakie mają być zapewnione zwierzęciu (ewentualnie przyjęcie w tej sprawie oświadczenia),
- wywiad lub ankieta z przyszłym opiekunem zwierzęcia, w tym wymóg złożenia stosowanych oświadczeń (o nieposiadaniu prawomocnego zakazu posiadania zwierząt, o przejęciu opieki nad zwierzęciem i świadomości konsekwencji tej decyzji, o zgodzie na kontrole pracowników schroniska w przyszłości),
- podpisanie umowy adopcyjnej zgodnej z przyjętym wzorem (więcej uwag w podrozdziale *Umowa adopcyjna*).

Za Rzecznikiem Praw Obywatelskich należy zwrócić uwagę na dwa problemy związane z przyjęciem zwierzęcia do schroniska (RPO 2018).

- **Koszty pobytu zagubionych zwierząt w schronisku i możliwość nakazu uregulowania tego kosztu przez opiekuna w momencie odbioru zwierzęcia:**

  w przypadku odnalezienia właściciela odłowionego zwierzęcia, powstaje problem rozliczenia kosztów wynikających z jego odłowienia, przewiezienia i pobytu w schronisku dla zwierząt. Kwestia ta nie jest obecnie przedmiotem regulacji u.o.z. Często spotykaną praktyką jest natomiast obciążanie omawianymi kosztami właściciela zwierzęcia. Obowiązek właściciela w tym zakresie wywodzony jest przy tym z regulacji u.o.z., zgodnie z którymi ciężar utrzymywania zwierzęcia domowego spoczywa na właścicielu (opiekunie) – art. 9 ust. 1 u.o.z., zaś zadania gmin dotyczą wyłącznie zwierząt nieposiadających właściciela (opiekuna) – art. 11 ust. 1 w zw. z art. 4 pkt 16 u.o.z. Nałożenie na właściciela opłat motywowane bywa również jego przewinieniem w postaci niewłaściwego nadzoru nad zwierzęciem, które uciekło lub zagubiło się.

- **Problem oddania zwierzęcia do schroniska przez opiekuna:**

  zwierzę oddawane przez właściciela gminie (schronisku dla zwierząt) nie jest zwierzęciem bezdomnym w rozumieniu u.o.z. Zgodnie bowiem z art. 4 pkt 16 tej ustawy, zwierzęciem bezdomnym jest wyłącznie zwierzę, które uciekło, zabłąkało się lub zostało porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia właściciela lub innej osoby, pod której opieką zwierzę pozostawało. Z formalnego punktu widzenia, gmina nie ma zatem obowiązku opieki nad takim zwierzęciem. Zaobserwowana przez Rzecznika praktyka wskazuje jednak, że są gminy, które decydują się na przejęcie opieki nad „niechcianymi" zwierzętami. Zważywszy jednak, że – w świetle aktualnych regulacji u.o.z. – nie mogą tych zwierząt traktować jako bezdomnych, pobierają z tytułu przejęcia opieki nad zwierzętami opłaty (jednorazowe, okresowe).

Z punktu widzenia aksjologii u.o.z. (dbania o dobrostan zwierząt) bardziej pożądane jest takie „kontrolowane oddanie" zwierzęcia pod opiekę schroniska niż „dzikie" porzucenie (media pokazały już wiele spraw zwierząt porzucanych w lesie, przywiązywanych i skazywanych na długą, bolesną śmierć). Schroniska dla zwierząt mogą prowadzić działalność w zakresie przyjmowania zwierząt, co do których właściciele pragną się

zrzec prawa własności (opieki). W obecnym stanie prawnym taka działalność wykracza jednak poza gminny program zapobiegania bezdomności zwierząt i opieki nad zwierzętami. W konsekwencji, takie działania prowadzone będą najczęściej jako działalność odpłatna.

Formy powierzenia realizacji zadania zostały omówione w osobnym rozdziale.

Umowa adopcyjna

Przedmiotem umowy adopcyjnej jest zobowiązanie przyjmującego zwierzę do sprawowania stałej opieki nad nim. Umowa ta powinna określać zasady sprawowania opieki, to jest zapewnienie właściwych warunków bytowania, zobowiązanie do zapewnienia pożywienia dopasowanego do potrzeb zwierzęcia oraz stałego dostępu do świeżej i czystej wody, a także zapewnienie należytej opieki weterynaryjnej. Umowa adopcyjna powinna osiągać cele i realizować zasady u.o.z. Dlatego istotne jest, by uwzględniała postanowienia uprawniające oddającego do adopcji, które pozwalają na kontrolę realizacji przez nowego opiekuna zobowiązań wynikających z umowy i u.o.z.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 u.o.z. „w sprawach nieuregulowanych w ustawie do zwierząt stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące rzeczy". Przepis ten będzie miał zastosowanie również do umowy adopcyjnej. Ważne jest jednak podkreślenie, że regulacje **Ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku – Kodeks cywilny** nie powinny być stosowanie wprost, lecz w każdym wypadku konieczne jest ustalenie, czy powszechnie stosowana wykładnia przepisu uwzględnia szczególny charakter przedmiotu regulacji – istoty żywej. Zostało to potwierdzone w orzecznictwie, w którym wskazuje się że

> w formule dereifikacji zwierzęcia zawarty jest nakaz skierowany do organu orzekającego, aby w każdym wypadku zastosowania przepisów prawa cywilnego w odniesieniu do zwierząt rozważył, czy ewentualnie wchodzące w grę przepisy nie wymagają reinterpretacji z uwagi na to, że przedmiotem np. sprzedaży jest zwierzę, a więc istota żyjąca. Nie przeczy to jednak regule odpowiedniego stosowania do zwierząt w zakresie nieuregulowanym w ustawie z 1997 r. o ochronie zwierząt przepisów dotyczących rzeczy.
>
> (Wyrok NSA, sygn. III OSK 1628/11)

Umowa adopcyjna jest umową nienazwaną zawierającą cechy wielu typów umów. W orzecznictwie zwraca się uwagę, że

> treścią tej umowy jest nieodpłatne przekazanie zwierzęcia adoptującemu, który zobowiązuje się sprawować nad nim pieczę, zapewnić mu należytą opiekę i ochronę, z uwzględnieniem jego potrzeb, oraz powstrzymywać się od podejmowania działań mających na celu znęcanie się nad zwierzęciem i zaprzestać zaniechań prowadzących do skutków porównywalnych do znęcania. Zgodnie z art. 835 k.c. przez umowę przechowania przechowawca zobowiązuje się zachować w stanie niepogorszonym rzecz ruchomą oddaną mu na przechowanie. Podobnie w aspekcie prawnorzeczowym przedstawia się treść stosunku prawnego powstałego na skutek zawarcia umowy adopcyjnej. Z jej postanowień wynika wprost, że adoptujący (pozwany) zobowiązuje się zapewnić zwierzęciu właściwe odżywianie, dbać o jego zdrowie i powstrzymywać się od jego złego traktowania, porzucenia, oddania lub sprzedaży innym podmiotom, a w razie niemożności dalszego wykonywania umowy także obowiązek wydania zwierzęcia podmiotowi oddającemu go do adopcji. Wobec powyższego, uznać należy, że treść praw i obowiązków adoptującego jest tożsama z celem umowy przechowania i sprowadza się do dbałości i troski o adoptowane zwierzę, niewyrządzania mu krzywdy oraz niepogorszania jego stanu zdrowia. Niezależnie od powyższego umowa ta wykazuje również cechy zbliżone do władzy rodzicielskiej w myśl art. 95 § 1 i 5 kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, która obejmuje w szczególności obowiązek i prawo rodziców do wykonywania pieczy nad osobą i majątkiem dziecka oraz do wychowywania dziecka z poszanowaniem jego godności i praw. Władza rodzicielska powinna być wykonywana tak, jak tego wymaga dobro dziecka i interes społeczny. Z treści umowy adopcyjnej jednoznacznie wynika, że adoptujący zobowiązuje się troszczyć o adoptowane zwierzę, zaspokajać jego bieżące potrzeby, a ponadto respektować jego prawa w zakresie humanitarnego traktowania zwierząt, pod rygorem pociągnięcia adoptującego do odpowiedzialności karnej za uchybienia temu obowiązkowi.
>
> (Wyrok SR dla m.st. Warszawy, sygn. I C 3359/17)

W związku z tum umowa adopcyjna powinna zawierać prawa dla oddającego do adopcji. Do takich uprawnień należy zaliczyć szczególnie prawo do:

- wizyty poadopcyjnej i weryfikacji warunków życia zwierzęcia,
- uzyskania informacji o śmierci, zaginięciu zwierzęcia lub konieczności uśpienia (przed wykonaniem zabiegu),
- uzyskania informacji o stanie zdrowia zwierzęcia i podjętych przez opiekuna działaniach – w wypadku stwierdzenia choroby,
- w wypadku stwierdzenia, że zwierzę przebywa w nieodpowiednich warunkach – podjęcia arbitralnej decyzji o odbiorze zwierzęcia.

Umowa adopcyjna powinna także chronić zwierzę przed dysponowaniem nim w sposób sprzeczny z założeniami u.o.z. W umowie powinny pojawić się postanowienia zabraniające sprzedaży zwierzęcia, przekazania osobom trzecim (bez zgody oddającego w opiekę) lub przeznaczania zwierzęcia na pokarm dla ludzi lub zwierząt. Celem umowy powinno być zapewnienie dobrobytu zwierzęcia i w ten sposób powinna być interpretowana.

Problem stosowania prawa cywilnego w zakresie utraty prawa własności po porzuceniu zwierzęcia oraz możliwości nabycia prawa własności przez nowego opiekuna (adoptującego)

W tym zakresie pojawiają się w zasadzie dwa zagadnienia. Pierwsze dotyczy legalności porzucenia zwierzęcia. Jeśli porzucenie będzie traktowane jako czynność prawna, ponieważ jest ona niezgodna z art. 35 ust. 1a u.o.z. (penalizującym znęcanie się nad zwierzętami) w zw. z art. 6 ust. 2 pkt 11 u.o.z. („Przez znęcanie się nad zwierzętami należy rozumieć zadawanie albo świadome dopuszczanie do zadawania bólu lub cierpień, a w szczególności […] porzucanie zwierzęcia, a w szczególności psa lub kota, przez właściciela bądź przez inną osobę, pod której opieką zwierzę pozostaje"), zgodnie z art. 58 ust. 1 k.c. będzie ona nieważna i nie nastąpi skutek utraty prawa własności. Jeśli jednak czynność porzucenia będzie traktowana w prawie cywilnym jako czynność faktyczna, zastosowanie będą miały odpowiednie przepisy k.c.:

> Własność ruchomej rzeczy niczyjej nabywa się przez jej objęcie w posiadanie samoistne.
>
> (art. 181)

Za pomocą drugiego z opisanych wyżej sposobów gmina niejako automatycznie i natychmiast nabywa prawo własności porzuconego zwierzęcia i może przekazać je adoptującemu.

Jeśli jednak nie podziela się tego założenia, zastosowanie będą miały przepisy o rzeczach znalezionych, na co wskazuje Rzecznik Praw Obywatelskich (2018):

> […] to zagadnienie pozornie wydaje się jedynie teoretycznym, jednak nie pozostaje bez wpływu na praktykę. Generuje bowiem pytania, na jakich zasadach gmina, która ostatecznie zajęła się porzuconym zwierzęciem, może nim dysponować, w szczególności wykonywać jeden ze swoich obowiązków, jakim jest poszukiwanie (nowych) właścicieli dla bezdomnych zwierząt (art. 11a ust. 2 pkt 5 u.o.z.). Gdyby chcieć wobec tych zwierząt postępować w pełni zgodnie z regułami prawa cywilnego, należałoby się wstrzymać z oddaniem zwierzęcia do tzw. adopcji do czasu upływu terminów przewidzianych w Kodeksie cywilnym do nabycia własności przez znalazcę (art. 187 § 1 Kodeksu cywilnego). Do tego czasu zwierzę powinno zaś przebywać w pieczy znalazcy (gminy).

Niestety, przepis ten przewiduje roczny lub nawet dwuletni okres swoistego „zawieszenia".

Ustawa z dnia 20 lutego 2015 roku o rzeczach znalezionych wprost odnosi się także do zwierząt w art. 2

> przepisy o rzeczach znalezionych stosuje się odpowiednio do rzeczy porzuconych bez zamiaru wyzbycia się własności, jak również do zwierząt, które zabłąkały się lub uciekły.

Zgodnie z art. 4 omawianej ustawy jeśli znalazca zna osobę uprawnioną, powinien niezwłocznie powiadomić ją o znalezieniu rzeczy do niej należącej. Jeśli jednak, zgodnie z art. 5, osoba uprawniona nie jest znalazcy znana, to o znalezieniu rzeczy należy poinformować starostę. Rzecz znalezioną, co da zasady, przechowuje znalazca lub starosta. Zgodnie z art. 9 do przechowywania rzeczy stosuje się odpowiednio przepisy art. 835 i następnych k.c. (przechowanie), z tym, że przechowanie jest nieodpłatne. Zgodnie z art. 840 k.c. przechowawca nie może oddać rzeczy do

przechowania innej osobie. Na koniec, w wypadku, gdy rzecz nie została odebrana, stosuje się art. 187 § 1:

> rzecz znaleziona, która nie zostanie przez osobę uprawnioną odebrana w ciągu roku od dnia doręczenia jej wezwania do odbioru, a w przypadku niemożności wezwania – w ciągu dwóch lat od dnia jej znalezienia, staje się własnością znalazcy, jeżeli uczynił on zadość swoim obowiązkom. Jeżeli jednak rzecz została oddana staroście, znalazca staje się jej właścicielem, jeżeli rzecz odebrał w wyznaczonym przez starostę terminie.

Jednakże sam art. 2 **Ustawy z dnia 20 lutego 2015 roku o rzeczach znalezionych** przewiduje odpowiednie stosowanie przepisów tej ustawy do zwierząt. Podobnie jak art. 1 ust. 2 u.o.z., mówi o odpowiednim stosowaniu przepisów dotyczących rzeczy. W konsekwencji propozycja interpretacji powyższych przepisów odpowiednio w stosunku do zwierząt zostanie przedstawiona poniżej.

W odniesieniu do zwierząt porzuconych przez właścicieli najbardziej korzystnym rozwiązaniem dla zwierzęcia (pozwalającym na zapewnienie jego dobrobytu) jest przyjęcie interpretacji, zgodnie z którą porzucenie jest czynnością faktyczną. Ponieważ gmina jest zobowiązana do opieki nad takim zwierzęciem, to wraz z objęciem w posiadanie samoistne przez gminę przejmuje ona także własność zwierzęcia.

W wypadku zwierząt zagubionych mamy do czynienia z przyjęciem ich w przechowanie przez gminę (nie starostę). W konsekwencji gmina ma najpierw obowiązek dołożenia wszelkich starań, by odnaleźć właściciela zwierzęcia. Jeśli ten nie zostanie odnaleziony, gmina zobowiązana jest do przechowania zwierzęcia. Z tym, że nie powinien być w tej sytuacji stosowany przepis art. 840 k.c., gdyż to w celu zapewnienia dobrostanu zwierzęcia wskazane jest, by jak najszybciej to możliwe opuściło ono schronisko i znalazło dom adopcyjny. Gmina w takiej sytuacji powinna więc być uprawniona do podejmowania takich działań, by zapewnić zwierzęciu jak najwyższy standard ochrony i opieki. W praktyce schroniska dla zwierząt bezdomnych najczęściej stosują czternastodniowy okres kwarantanny. W tym czasie mogą być podejmowane wyłącznie działania niezbędne do zapewnienia bezpieczeństwa życia i zdrowia zwierzęcia oraz odnalezienia właściciela. Po tym czasie są podejmowane działania zmierzające do przekazania zwierzęcia do adopcji. Zwierzę zaczyna być traktowane jako trwale bezdomne ze wszystkimi tego konse-

kwencjami (przede wszystkim może być poddane obowiązkowej sterylizacji lub kastracji, czipowaniu – jeśli schronisko ma taką praktykę – oraz innym zabiegom weterynaryjnym). Praktykę tę należy uznać za słuszną i opartą na dążeniu do osiągania celów i realizacji zasad u.o.z. Przyjęcie, że zwierzę w celu przekazania do adopcji lub w celu poddania zabiegowi weterynaryjnemu musi być własnością znalazcy bądź przechowującego, powodowałaby w praktyce niemożliwość oddania do adopcji zwierząt przekazanych do schroniska po odłowieniu (czyli ich przymusowy pobyt w tym zakładzie przez dwa lata, zgodnie z art. 187 k.c.) oraz niemożliwość przeprowadzenia jakiekolwiek zabiegu weterynaryjnego. Taka interpretacja stałaby w sprzeczności z u.o.z.

Wydaje się również, że niezależnie od zasad dotyczących sprawowania rzeczywistej opieki nad zwierzęciem przez gminę i ewentualnego przekazania tej opieki osobie adoptującej zwierzę, należy także rozstrzygnąć kwestię prawa własności. W praktyce można przyjąć tu dwa rozwiązania. Jednym z nich jest stosowanie art. 187 k.c., co powodowałoby, że nabycie własności zwierzęcia przez gminę następuje dopiero po przewidzianych w tym przepisie terminach. Drugim byłoby zastosowanie z odpowiednimi modyfikacjami art. 189 k.c., który przewiduje:

> jeżeli rzecz znaleziono w takich okolicznościach, że poszukiwanie właściciela byłoby oczywiście bezcelowe, staje się ona przedmiotem współwłasności w częściach ułamkowych znalazcy i właściciela nieruchomości, na której rzecz została znaleziona, jeżeli jednak rzecz ta jest zabytkiem lub materiałem archiwalnym, staje się ona własnością Skarbu Państwa, a znalazca jest obowiązany wydać ją niezwłocznie właściwemu staroście.

W omawianym wypadku zwierzę stawałoby się własnością gminy w sytuacji, gdy mimo podjętych działań w celu jego zawiadomienia i upływu terminu czternastodniowej kwarantanny właściciel (opiekun) nie zgłosiłby się po jego odbiór (Czarnow 2016). Wydaje się, że taka interpretacja pozwalałaby na najpełniejsze osiąganie celów i realizację zasad zawartych w u.o.z. Nieco inną interpretację omawianych zagadnień proponuje Pietrzykowski (2022, 113–144).

Wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich

Ustawodawca przewidział obowiązek wskazania przez radę gminy w gminnym programie zapobiegania bezdomności zwierząt i opieki nad zwierzętami bezdomnymi konkretnego gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich w art. 11a ust. 2 pkt 7 u.o.z. (Wyrok WSA w Krakowie, sygn. II SA/Kr 136/18). Definicja zwierząt gospodarskich została już omówiona w rozdziale *Profilaktyka*.

Obowiązek wskazania gospodarstwa rolnego dla zwierząt gospodarskich (zwierząt gospodarskich bezdomnych albo odebranych na podstawie decyzji administracyjnej) wynika z tego, że schroniska dla zwierząt dostosowane są do opieki nad zwierzętami domowymi. Ponieważ wskazane gospodarstwo rolne nie podlega temu samemu reżimowi prawnemu co schroniska dla bezdomnych zwierząt, należy wskazać, jaki jest właściwy dla niego reżim. Jest to przede wszystkim art. 12 **Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt**.



Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt
art. 12 ust. 1–2 oraz 5–6a
1. Kto utrzymuje zwierzęta gospodarskie jest obowiązany do zapewnienia im opieki i właściwych warunków bytowania.
2. Warunki chowu lub hodowli zwierząt nie mogą powodować urazów i uszkodzeń ciała lub innych cierpień.
5. Obsada zwierząt ponad ustalone normy powierzchni dla danego gatunku, wieku i stanu fizjologicznego jest zabroniona.
6. Zabrania się importu zwierząt i produktów zwierzęcych uzyskanych w wyniku chowu lub hodowli z naruszeniem przepisów niniejszej ustawy.
6a. Utrzymujący zwierzęta gospodarskie przechowuje przez okres 3 lat dokumentację weterynaryjną dotyczącą przebiegu leczenia, przeprowadzonych zabiegów weterynaryjnych oraz padłych zwierząt.

Zagadnienia wymogów i sposobów postępowania przy utrzymywaniu zwierząt gospodarskich zostały bardziej szczegółowo uregulowane w dwóch rozporządzaniach, wydanych na podstawie art. 12 u.o.z.

- **Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 15 lutego 2010 roku w sprawie wymagań i sposobu postępowania przy utrzymywaniu gatunków zwierząt gospodarskich, dla których normy ochrony zostały określone w przepisach Unii Europejskiej** określa warunki utrzymywania (§ 1):

  1) cieląt z gatunku bydło domowe (*Bos taurus*);
  2) świń (*Sus scrofa*);
  3) kur niosek oraz kurcząt brojlerów z gatunku kura (*Gallus gallus*).

  Rozporządzenie reguluje:
  - wyposażenie pomieszczeń i warunki utrzymania (§ 4),
  - oświetlenie pomieszczeń (§ 5),
  - sprzęt wykorzystywany w utrzymaniu, warunki pojenia i karmienia oraz czystości (§ 7, § 12–13),
  - potrzebę zapewnienia odpowiedniego obiegu powietrza, zapylenia, temperatury i innych elementów (§ 8),
  - obowiązek zapewnienia opieki, opieki weterynaryjnej i leczenia (§ 14, § 23),
  - powierzchnię przeznaczoną dla każdego zwierzęcia oraz inne warunki utrzymania (§ 15, § 24, § 28).
- **Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 28 czerwca 2010 roku w sprawie minimalnych warunków utrzymywania gatunków zwierząt gospodarskich innych niż te, dla których normy ochrony zostały określone w przepisach Unii Europejskiej** określa warunki utrzymywania (§ 1):

  1) bydła, z wyjątkiem cieląt,
  2) koni, owiec, kóz, strusi, przepiórek, perlic, lisów polarnych, lisów pospolitych, jenotów, norek, tchórzy, królików, szynszyli, nutrii, jeleni i danieli,
  3) indyków, gęsi i kaczek, w gospodarstwach utrzymujących co najmniej 100 sztuk tych ptaków.

Rozporządzenie reguluje:
- wyposażenie pomieszczeń i warunki utrzymania (§ 2–3),
- sprzęt wykorzystywany w utrzymaniu, warunki pojenia i karmienia oraz czystości (§ 6, § 8–9),
- potrzebę zapewnienia odpowiedniego obiegu powietrza, zapylenia, temperatury i innych elementów (§ 2, § 7),
- obowiązek zapewnienia opieki, opieki weterynaryjnej i leczenia (§ 10, § 20),
- powierzchnię przeznaczoną dla każdego zwierzęcia oraz inne warunki utrzymania (§ 3, § 11, § 14, § 16, § 18–19, § 21–22, § 25, § 27, § 29–34).

Szersze rozważania na temat prawnych aspektów dobrostanu zwierząt gospodarskich można znaleźć w literaturze przedmiotu (na przykład Lipińska 2015; Jachnik 2017).

Obowiązkiem gminy jest kontrola gospodarstwa rolnego wskazanego w gminnym programie zapobiegania bezdomności zwierząt i opieki nad zwierzętami bezdomnymi pod kątem spełniania wyżej określonych warunków.

Nad przestrzeganiem przepisów u.o.z. sprawuje także nadzór Inspekcja Weterynaryjna (zgodnie z art. 34a ust. 1–2 u.o.z. oraz art. 3 **Ustawy o z dnia 29 stycznia 2004 roku o Inspekcji Weterynaryjnej**). Z inspekcją mogą współdziałać organizacje społeczne, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt (art. 34a ust. 3 u.o.z.).

Jeśli w ramach gospodarstwa rolnego prowadzona jest działalność nadzorowana w rozumieniu **Ustawy z dnia 11 marca 2004 roku o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt,** w tym zwłaszcza działalność wymieniona w art. 1 pkt 1 lit. n:

> utrzymywania zwierząt gospodarskich, w celu umieszczenia na rynku tych zwierząt lub produktów pochodzących z tych zwierząt lub od tych zwierząt,

zastosowanie mają także przepisy tej ustawy (szerzej w rozdziale *Obowiązki w zakresie zdrowia zwierząt*).

Niezależnie od prowadzenia działalności nadzorowanej w rozumieniu u.z.z. zastosowanie do prowadzącego gospodarstwo rolne ma art. 53 ust. 1 u.z.z.:

> posiadacz zwierząt gospodarskich jest obowiązany do prowadzenia ewidencji leczenia zwierząt

oraz art. 53 ust. 2 u.z.z.:

> lekarze weterynarii są obowiązani do prowadzenia dokumentacji lekarsko-weterynaryjnej z wykonywanych zabiegów leczniczych i profilaktycznych oraz stosowanych produktów leczniczych i pasz leczniczych.

Brak spełnienia tego wymogu może skutkować odpowiedzialnością za wykroczenie na postawie art. 85 ust. 1 pkt 7 u.z.z.



Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 roku o Inspekcji Weterynaryjnej
art. 3 ust. 2 pkt 5 lit. i
Inspekcja wykonuje swoje zadania w szczególności przez sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem wymagań weterynaryjnych w gospodarstwach utrzymujących zwierzęta gospodarskie.

Zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 5 lit. i **Ustawy o z dnia 29 stycznia 2004 roku o Inspekcji Weterynaryjnej** kontrola inspekcji weterynaryjnej w gospodarstwach rolnych, w których prowadzona jest działalność nadzorowana zgodnie z u.z.z., podlega procedurze zawartej w tej ustawie oraz wymogom Ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej. Nadzór nad przestrzeganiem przepisów o ochronie zwierząt Inspekcji Weterynaryjnej powierza także art. 34a u.o.z. Więcej na ten temat można znaleźć w rozdziale *Współpraca z organami administracji rządowej oraz samorządem zawodowym lekarzy weterynarii*. Szczegółowe procedury dotyczące przeprowadzania kontroli w gospodarstwach rolnych zostały określone w Instrukcji Głównego Lekarza Weterynarii (GLW 2015).

Pewne obowiązki osób prowadzących hodowlę zwierząt wynikają także z **Ustawy z dnia 10 grudnia 2020 roku o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich**.

Obowiązkiem organów gminy jest wybór podmiotu realizującego zadania powierzone w związku z gminnym programem zapobiegania bezdomności zwierząt i opieki nad zwierzętami bezdomnymi w sposób zapewniający przestrzeganie prawa. Oznacza to, że podmiot **musi** spełniać omawiane wymogi ustawowe, aby można było zawrzeć z nim umowę (szerzej w rozdziale *Sankcje wobec gmin i innych podmiotów*).
Zadania omówione powyżej, jeśli mają zostać powierzone podmiotowi zewnętrznemu, powinny być wymienione w umowie oraz w gminnym programie zapobiegania bezdomności zwierząt i opieki nad zwierzętami.

Ponadto budżet programu powinien wyraźnie wskazywać, na jaką kwotę zostało wycenione każde z tych zadań, nawet jeśli wykonuje je ten sam podmiot (o tym więcej w rozdziale *Budżet*).

Podkreślenia wymaga także, że gminy, choć mogą powierzyć wykonywanie zadań podmiotom zewnętrznym, nie przestają być odpowiedzialne zarówno za efektywne wykonywanie zadań, jak i za zwierzęta objęte opieką w ramach gminnego programu zapobiegania bezdomności zwierząt i opieki nad zwierzętami bezdomnymi. Należy także zaznaczyć, że wszystkie podmioty odpowiedzialne za realizację zadań wynikających z gminnego programu zapobiegania bezdomności zwierząt i opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz realizujące je są zobowiązane do stosowania przepisów w zakresie ochrony zdrowia zwierząt (więcej w rozdziale *Obowiązki w zakresie zdrowia zwierząt*). Ponadto wszystkie podmioty zobowiązane są do stosowania przepisów w zakresie ochrony zwierząt oraz dbałości o dobrostan zwierząt, w tym podlegają przepisom karnym. Formy powierzenia realizacji zadania zostały omówione w osobnym rozdziale.



Zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w sytuacji zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt

Za wyrokiem wojewódzkiego sądu administracyjnego należy stwierdzić, że

> w orzecznictwie jednolicie podkreśla się, iż rada gminy – w celu wypełnienia normy przepisu art. 11a ust. 2 pkt 8 u.o.z. – powinna wskazać *expressis verbis* konkretny podmiot (podmioty) realizujący ustawowy nakaz zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Przyjęcie, że wskazanie konkretnych podmiotów realizujących obowiązki wymienione w uchwale nastąpi dopiero w drodze umowy cywilnoprawnej zawieranej z konkretnym podmiotem, nie mieści się w granicach ustawowej podstawy.
>
> (Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim, sygn. II SA/Go 199/17)

Zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w sytuacji zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt jest jednym z tych obligatoryjnych elementów gminnego programu zapobiegania bezdomności zwierząt i opieki nad bezdomnymi zwierzętami, który w praktyce może powodować najwięcej wątpliwości. Dalej omówione zostaną poszczególne elementy tej normy prawnej.

Jak już zostało wskazane w rozdziale *Obligatoryjna sterylizacja albo kastracja zwierząt w schroniskach dla zwierząt oraz usypianie ślepych miotów*, **Ustawa z dnia 18 grudnia 2003 roku o zakładach leczniczych dla zwierząt** uzależnia możliwość świadczenia usług weterynaryjnych (opieki weterynaryjnej) od uzyskania wpisu do ewidencji zakładów leczniczych (Wyrok WSA w Warszawie, sygn. IV SA/Wa 431/06). Oznacza to, że jedynie podmiot wpisany do ewidencji zakładów leczniczych dla zwierząt prowadzonej przez właściwą izbę lekarsko-weterynaryjną może

świadczyć usługi w zakresie medycyny weterynaryjnej. Ta sama ustawa wskazuje w art. 5 ust. 1:

> zakład leczniczy dla zwierząt może być utworzony i prowadzony przez osoby fizyczne, osoby prawne albo jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej.

Gminny program zapobiegania bezdomności zwierząt i opieki nad bezdomnymi zwierzętami powinien zawierać wyraźne oraz precyzyjne określenie zakładu leczniczego dla zwierząt, któremu powierzone zostało zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej, ze wskazaniem jego nazwy lub firmy oraz adresu. Aby osiągnąć cele oraz zrealizować zasady u.o.z. i zapewnić realną możliwość udzielenia pomocy zwierzęciu jak najszybciej to możliwe, powinien także być podany numer telefonu do tego zakładu leczniczego dla zwierząt. Umożliwi to bezpośredni kontakt z zakładem przez całą dobę (informacja ta powinna również znaleźć się na stronie internetowej urzędu gminy w łatwo dostępnym miejscu).

„Zdarzenie drogowe" w zasadzie jest pojęciem niemającym definicji ustawowej. Jedyna jego definicja w systemie prawnym w Polsce ujęta została w Zarządzeniu Nr 31 Komendanta Głównego Policji z dnia 22 października 2015 roku w sprawie metod i form prowadzenia przez Policję statystyki zdarzeń drogowych, będącym aktem wykonawczym do art. 7 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Policji. Zarządzenie to wskazuje w § 2 ust. 1, że zdarzenie drogowe to wypadek drogowy („zdarzenie drogowe, w wyniku którego była osoba zabita lub ranna") lub kolizja drogowa („zdarzenie drogowe, w którym powstały wyłącznie straty materialne"). Definicje te jednak są dla nas umiarkowanie pomocne.

Pojęcie „drogi" zostało zdefiniowane w **Ustawie z dnia 20 czerwca 1997 roku Prawo o ruchu drogowym** w art. 2 pkt 1 jako wydzielony pas terenu składający się z jezdni, pobocza, chodnika, drogi dla pieszych lub drogi dla rowerów, łącznie z torowiskiem pojazdów szynowych znajdującym się w obrębie tego pasa, przeznaczony do ruchu lub postoju pojazdów, ruchu pieszych, jazdy wierzchem lub pędzenia zwierząt. Pojęcie „zdarzenie" należy interpretować zgodnie z jego rozumieniem w języku potocznym jako „to, co się stało" (PWN b.d.). Wykładnia funkcjonalna omawianego przepisu wymaga dodania do tej definicji „i w wyniku czego wystąpiły negatywne skutki dla zdrowia zwierzęcia". W konsekwencji zdarzeniem drogowym z udziałem zwierząt jest to, co się stało na drodze i w wyniku czego wystąpiły negatywne skutki dla zdrowia zwierzęcia.

Omawiana norma ma na celu między innymi stworzenie warunków realizacji obowiązku skierowanego do każdego (obowiązek *erga omnes*), wynikającego z art. 25 **Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt**:

> prowadzący pojazd mechaniczny, który potrącił zwierzę, obowiązany jest, w miarę możliwości, do zapewnienia mu stosownej pomocy lub zawiadomienia jednej ze służb, o których mowa w art. 33 ust. 3.

Tymi służbami są – zgodnie z art. 33 ust. 3 u.o.z. –

> lekarz weterynarii, członek Polskiego Związku Łowieckiego, inspektor organizacji społecznej, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, funkcjonariusz Policji, straży ochrony kolei, straży gminnej, Straży Granicznej, pracownik Służby Leśnej lub Służby Parków Narodowych, strażnik Państwowej Straży Łowieckiej, strażnik łowiecki lub strażnik Państwowej Straży Rybackiej.

Obowiązki wynikające zarówno z art. 11a ust. 2 pkt 8, jak i z art. 25 u.o.z. dotyczą każdego zwierzęcia: domowego, gospodarskiego, dzikiego (wolno żyjącego). Obowiązek ten stosuje się bowiem do **wszystkich zwierząt kręgowych**.

Zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej powinno być rozumiane jako możliwość przyjęcia zwierzęcia oraz podjęcia jego leczenia przez całą dobę. Wymóg ten wynika z niemożliwości przewidzenia, w jakich godzinach nastąpić może zdarzenie drogowe oraz szkoda dla zdrowia zwierzęcia z niego wynikająca. Treść art. 5 u.o.z. wskazuje wyraźnie: „każde zwierzę wymaga humanitarnego traktowania". Ta zasada oraz główny cel u.o.z. (dobrostan zwierząt) wskazują, że w wypadku powstania szkody na zdrowiu zwierzęcia powinny natychmiast zostać podjęte działania mające na celu uratowanie zwierzęcia i uchronienie go przed dalszym cierpieniem lub kalectwem. W praktyce, podobnie jak z wypadkami z udziałem ludzi, czas od zdarzenia do podjęcia działań ratunkowych i leczenia ma ogromne znaczenie, więc powinien być jak najkrótszy.

Z drugiej strony zapewnienie pracy w porze nocnej czy nawet dyżuru rozumianego jako pozostawanie poza normalnymi godzinami pracy w gotowości do wykonywania zadania przez pracowników zakładu leczniczego dla zwierząt wiąże się z dodatkowymi kosztami. Dlatego w praktyce powstaje paradoks. Z jednej strony – w celu ograniczenia czasu przewozu zwierzęcia zakład leczniczy powinien znajdować się jak najbliżej miejsca

wypadku. Z drugiej strony – gabinety i przychodnie weterynaryjne, jako mniejsze zakłady lecznicze dla zwierząt, nie zapewniają całodobowej obserwacji i leczenia zwierząt. Wynika to z wykładni art. 9 i art. 10 u.z.l.z., które *expressis verbis* wskazują, że lecznice oraz kliniki weterynaryjne zapewniają całodobowe świadczenie usług. *A contrario*, ponieważ ustawodawca nie przewidział tego w przepisach dotyczących przychodni i gabinetów weterynaryjnych, to podmioty te nie są do tego zobowiązane, co nie wyklucza możliwości prowadzenia przez nie dyżuru weterynaryjnego.

Podsumowując ten wątek, lecznice i kliniki weterynaryjne są zobowiązane do całodobowego pełnienia usług na podstawie art. 9 i art. 10 u.z.l.z. W wypadku przychodni i gabinetów weterynaryjnych mogą one pełnić dyżur weterynaryjny. Na marginesie należy jednak wskazać, że sam fakt pełnienia dyżuru nie powoduje niejako automatycznie powstania kosztów po stronie zakładu leczniczego. Zgodnie z art. 151^5 ust. 3 Ustawy z dnia 26 czerwca 1974 roku – Kodeks pracy (k.p.) za czas dyżuru pełnionego w domu pracownikowi nie przysługuje ani czas wolny od pracy, ani dodatkowe wynagrodzenie. Ponadto, zgodnie z ust. 4 k.p., w stosunku do kierownika zakładu leczniczego dla zwierząt (pełniącego funkcję pracownika zarządzającego w imieniu pracodawcy zakładem pracy) art. 151^5 ust. 3 w ogóle się nie stosuje. Dlatego umowa między gminą a zakładem leczniczym dla zwierząt powinna precyzyjnie określać zasady rozliczenia w związku z zapewnieniem całodobowej opieki weterynaryjnej (także w formie dyżuru).



Ustawa z dnia 18 grudnia 2003 roku o zakładach leczniczych dla zwierząt
art. 24 ust. 1–2
Rozkład godzin pracy zakładów leczniczych dla zwierząt uwzględnia potrzeby ludności.
Właściwa terytorialnie okręgowa rada lekarsko-weterynaryjna w razie potrzeby ustala rozkład godzin pracy zakładów leczniczych dla zwierząt na danym terenie, uwzględniając dostępność usług weterynaryjnych w porze nocnej, w święta i w dni wolne od pracy.

Brzmienie art. 24 u.z.l.z. wydaje się wskazywać, że wybór zakładu leczniczego dla zwierząt, który zapewnia całodobową opiekę weterynaryjną, powinien nastąpić po konsultacji z okręgową radą lekarsko-weterynaryjną.

Obowiązkiem organów gminy jest wybór podmiotu realizującego zadania powierzone w związku z gminnym programem zapobiegania bezdomności zwierząt i opieki nad zwierzętami bezdomnymi w sposób zapewniający przestrzeganie prawa. Oznacza to, że podmiot **musi** spełniać omawiane wymogi ustawowe, aby można było zawrzeć z nim umowę (szerzej w rozdziale *Sankcje wobec gmin i innych podmiotów*).

Zadania omówione powyżej, jeśli mają zostać powierzone podmiotowi zewnętrznemu, powinny być wymienione w umowie oraz w gminnym programie zapobiegania bezdomności zwierząt i opieki nad zwierzętami. Ponadto budżet programu powinien wyraźnie wskazywać, na jaką kwotę zostało wycenione każde z tych zadań, nawet jeśli wykonuje je ten sam podmiot (o tym więcej w rozdziale *Budżet*).

Podkreślenia wymaga także, że gminy, choć mogą powierzyć wykonywanie zadań podmiotom zewnętrznym, nie przestają być odpowiedzialne zarówno za efektywne wykonywanie zadań, jak i za zwierzęta objęte opieką w ramach gminnego programu zapobiegania bezdomności zwierząt i opieki nad zwierzętami bezdomnymi.

Należy także zaznaczyć, że wszystkie podmioty odpowiedzialne za realizację zadań wynikających z gminnego programu zapobiegania bezdomności zwierząt i opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz realizujące je są zobowiązane do stosowania przepisów w zakresie ochrony zdrowia zwierząt (więcej w rozdziale *Obowiązki w zakresie zdrowia zwierząt*). Ponadto wszystkie podmioty zobowiązane są do stosowania przepisów w zakresie ochrony zwierząt oraz dbałości o dobrostan zwierząt, w tym podlegają przepisom karnym. Formy powierzenia realizacji zadania zostały omówione w osobnym rozdziale.



Obowiązki zakładu leczniczego dla zwierząt

Świadczenie usług weterynaryjnych ma co do zasady charakter umowny (art. 25 u.z.l.z.). Dlatego umowa między gminą a zakładem leczniczym dla zwierząt powinna wyraźnie wskazywać obowiązek pełnienia całodobowego dyżuru weterynaryjnego. Jeśli zakład uchylałby się od wypełniania swoich zobowiązań, narażałby się na odpowiedzialność *ex contractu* (art. 471 i następne k.c.). W takiej sytuacji, na podstawie art. 471 k.c., gminie przysługuje prawo żądania naprawienia szkody (jednakże, co do zasady, wyłącznie majątkowej, co w omawianym wypadku znacznie komplikuje możliwość dochodzenia roszczenia). Równocześnie obok żądania naprawienia szkody wierzycielowi (tutaj – gminie), przysługuje

możliwość wykonania zastępczego na podstawie art. 480 k.c. Znaczenie będzie tu mieć zwłaszcza art. 480 ust. 3, który wskazuje:

> w wypadkach nagłych wierzyciel może, zachowując roszczenie o naprawienie szkody, wykonać bez upoważnienia sądu czynność na koszt dłużnika lub usunąć na jego koszt to, co dłużnik wbrew zobowiązaniu uczynił.

Pewnym rozwiązaniem jest także zabezpieczenie prawidłowego wykonywania umowy karami umownymi na podstawie art. 483 i n. k.c.

Ponadto w art. 26 u.z.l.z. przewidziany jest obowiązek o charakterze publicznoprawnym, niezależny od istnienia odpowiedzialności kontraktowej konkretnego zakładu leczniczego dla zwierząt:

> w przypadku braku możliwości świadczenia usługi weterynaryjnej zakład leczniczy dla zwierząt jest obowiązany do udzielenia posiadaczowi zwierzęcia informacji o możliwości uzyskania takiej usługi weterynaryjnej w innych zakładach leczniczych dla zwierząt.

Równolegle, niezależnie od odpowiedzialności finansowej podmiotu, któremu powierzono realizację zadania, każda osoba fizyczna może ponosić odpowiedzialność karną. Na podstawie art. 6 ust. 2 u.o.z. karane może być nie tylko znęcanie się nad zwierzętami, ale także świadome dopuszczenie do tego znęcania się:

> należy więc uznać, że za znęcanie się nad zwierzętami może być uznane każde zadawanie, lub dopuszczenie do zadawania bólu lub cierpienia nawet, gdy zachowanie to nie zostało wymienione wprost w żadnym z punktów tego przepisu, który jednakże przedstawia typowe wypadki znęcania się.
>
> (Wyrok SN, sygn. V KK/187/09)

Plan znakowania zwierząt w gminie (fakultatywny)

Znakowanie zwierząt zwykle oznacza przeprowadzenie zabiegu umieszczenia pod skórą zwierzęcia czipa, który później może być odczytany za pomocą dostosowanego do tego czytnika. Współczesne czipy pozwalają na odczytanie z nich jedynie numeru identyfikacyjnego. Dlatego równie istotna jest rejestracja numeru czipa zwierzęcia w bazie danych, w której przyporządkowuje się do niego dane kontaktowe opiekuna zwierzęcia.

Plan znakowania zwierząt w gminie może obejmować trzy kategorie zwierząt:

- zwierzęta bezdomne przyjęte do schroniska da zwierząt,
- koty wolno żyjące,
- zwierzęta domowe posiadające opiekuna.

Możemy wyróżnić w zasadzie dwa cele znakowania zwierząt. Pierwszy cel to eliminacja zjawiska bezdomności tymczasowej, to znaczy efektywna możliwość przekazania zagubionego psa lub kota jego opiekunowi w jak najkrótszym czasie. Praktyka pokazuje, że zagubione zwierzęta są w stanie pokonywać duże odległości, a do tego mogły zagubić się daleko od domu. W takim wypadku poszukiwanie zwierzęcia przez opiekuna w najbliższych schroniskach dla zwierząt może nie dać rezultatu. Jednakże zwierzę złapane w dowolnym miejscu, jeśli jest zaczipowane, a numer czipa został zarejestrowany w odpowiedniej bazie, ma dużą szansę na powrót do domu.

Drugi cel znakowania zwierząt to kontrola i monitorowanie populacji zwierząt bezdomnych. W wypadku zaczipowania „dzikie" porzucenie zwierzęcia powoduje automatyczne narażenie się na odpowiedzialność karną z tytułu porzucenia zwierzęcia (art. 6 ust. 2 pkt 11 u.o.z.) i wymaga podjęcia kroków związanych z oficjalnym zrzeczeniem się prawa własności oraz przekazania zwierzęcia do schroniska. Ponadto czipowanie kotów wolno żyjących może pozwolić na kontrolę ich populacji oraz znacznie ułatwia sprawdzenie, czy zwierzę zostało wysterylizowane lub

wykastrowane (jeśli gmina prowadzi – co powinna robić – rejestr sterylizowanych/kastrowanych kotów wolno żyjących).

Wprowadzenie do gminnego programu zapobiegania bezdomności zwierząt i opieki nad bezdomnymi zwierzętami planu znakowania zwierząt w gminie jest zadaniem fakultatywnym. Oznacza to, że rada gminy nie ma obowiązku umieszczania go w uchwale. Jest to jednak jedno z działań zdecydowanie polecanych w celu perspektywicznego zmniejszania wydatków publicznych na opiekę nad zwierzętami bezdomnymi (szerzej w rozdziale *Profilaktyka*). Jeśli plan znakowania zostanie umieszczony w gminnym programie zapobiegania bezdomności zwierząt i opieki nad bezdomnymi zwierzętami, należy zwrócić uwagę na kilka kwestii.

Po pierwsze, gmina może zastrzec, że czipowanie będzie finansowane lub współfinansowane do wyczerpania środków przewidzianych na ten cel na dany rok w budżecie programu (a w zasadzie w budżecie gminy). Ograniczenie liczby zabiegów wykonywanych rocznie nie może mieć jednak charakteru dyskryminującego (na przykład ograniczenie typu „kto pierwszy – ten lepszy" takiego charakteru nie ma). Gmina może także dokonać rozróżnienia w finansowaniu czipowania zwierząt będących pod opieką gminy (zwierzęta przebywające w schronisku dla zwierząt i koty wolno żyjące) oraz zwierząt posiadających opiekunów.

Po drugie, finansowane lub współfinansowane przez gminę zabiegi mogą być wykonywane tylko we wskazanych przez gminę zakładach leczniczych dla zwierząt, jak i w zakładzie leczniczym dla zwierząt wybranym przez opiekuna. Zależy to od sposobu ujęcia tego zagadnienia w gminnym programie zapobiegania bezdomności zwierząt i opieki nad bezdomnymi zwierzętami.

Po trzecie, w wypadku znakowania zwierząt posiadających opiekuna wykonanie zabiegu wymaga jego pisemnej zgody. Ogólnie stosunki między posiadaczem zwierzęcia a lekarzem weterynarii (i zakładem leczniczym dla zwierząt) reguluje art. 25 **Ustawy z dnia 18 grudnia 2003 roku o zakładach leczniczych dla zwierząt**.



Ustawa z dnia 18 grudnia 2003 roku o zakładach leczniczych dla zwierząt
art. 25 ust. 1, ust. 3–4
Właściciel lub opiekun zwierzęcia, zwany dalej „posiadaczem zwierzęcia", któremu zakład leczniczy dla zwierząt świadczy usługę weterynaryjną, jest uprawniony do uzyskania informacji o stanie zdrowia zwierzęcia,

metodach leczenia, dających się przewidzieć skutkach ich zastosowania lub zaniechania oraz o przewidywanych kosztach usługi weterynaryjnej. Lekarz weterynarii przed przystąpieniem do świadczenia usługi weterynaryjnej może żądać od posiadacza zwierzęcia wyrażenia pisemnej zgody na świadczenie tej usługi weterynaryjnej.
Wynagrodzenie za usługi weterynaryjne świadczone przez zakład leczniczy dla zwierząt ma charakter umowny.

Usługi weterynaryjne świadczone są na podstawie umowy, najczęściej między zakładem leczniczym dla zwierząt a opiekunem zwierzęcia, ale w zakresie realizacji zadań wynikających z gminnego programu zapobiegania bezdomności zwierząt i opieki nad bezdomnymi zwierzętami, także między zakładem a gminą. Ponadto opiekun zwierzęcia ma prawo do bycia informowanym oraz prawo do podejmowania decyzji w zakresie przeprowadzania zabiegów na zwierzęciu (stąd możliwość żądania zgody).

Należy pamiętać, że zaczipowanie zwierzęcia nie może być podstawą zwolnienia jego opiekuna z opłaty lokalnej od posiadania psa (jeśli taka opłata została wprowadzona przez gminę) (Uchwała KRIO w Zielonej Górze 2010).

Formy powierzenia realizacji zadania zostały omówione w osobnym rozdziale.

Plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają (fakultatywny)

Wprowadzenie do gminnego programu zapobiegania bezdomności zwierząt i opieki nad bezdomnymi zwierzętami planu sterylizacji i kastracji zwierząt w gminie (pozostających pod opieką ich właścicieli) jest zadaniem fakultatywnym. Ograniczenie stosowania tego punktu do zwierząt pozostających pod opieką właścicieli wynika z wykładni zarówno językowej, jak i systemowej omawianego przepisu. Z jednej strony wprowadzenie przez ustawodawcę zastrzeżenia „przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt" wskazuje, że ten przepis ma zastosowanie do zwierząt mających właścicieli (opiekunów). Z drugiej – sterylizacja i kastracja zwierząt bezdomnych wymieniana jest jako odrębny punkt (art. 11 a ust. 2 pkt 4), a kastracja i sterylizacja kotów wolno żyjących została zaliczona w orzecznictwie sądów administracyjnych do opieki nad tymi kotami (art. 11a ust. 2 pkt 2).

Fakultatywność tego zadania oznacza, że rada gminy nie ma obowiązku umieszczenia go w uchwale ani jego finansowania. Jednak jest to jedno z działań zdecydowanie polecanych w celu perspektywicznego zmniejszania wydatków publicznych na opiekę nad zwierzętami bezdomnymi (szerzej o tym w rozdziale *Profilaktyka*).

Wcześniej zostały omówione ogólne wymogi dotyczące przeprowadzania zabiegów kastracji i sterylizacji (w rozdziale *Obligatoryjna sterylizacja albo kastracja zwierząt w schroniskach dla zwierząt oraz usypianie ślepych miotów*). Do omawianej problematyki odnoszą się analogicznie także uwagi związane z wprowadzeniem planu znakowania zwierząt w gminie (w rozdziale *Plan znakowania zwierząt w gminie (fakultatywny)*).

Można tu zwrócić uwagę na miejsce wykonywania usług z zakresu medycyny weterynaryjnej. Wskazywano już, że tego typu usługi mogą być świadczone tylko przez wykwalifikowanego lekarza weterynarii (osobę posiadającą prawo wykonywania zawodu lekarza weterynarii), świadczącego usługi w ramach zarejestrowanego we właściwej izbie lekarsko-

-weterynaryjnej zakładu leczniczego dla zwierząt. Sporne pozostaje jednak, czy usługi te muszą być świadczone w samym zakładzie leczniczym dla zwierząt (w pomieszczeniach wskazanych jako miejsce prowadzenia zakładu), czy mogą być świadczone (w wypadku sterylizacji i kastracji, ale także znakowania zwierząt) w punktach mobilnych.

Z jednej strony normy z art. 6–11 u.z.l.z. oraz wydane na ich podstawie akty wykonawcze określają wymogi dotyczące między innymi pomieszczeń, w których prowadzony jest zakład leczniczy dla zwierząt. Wymogi te są niemożliwe do spełnienia w wypadku punktów mobilnych. Z drugiej – ta sama ustawa wskazuje w art. 25 ust. 2:

> na podstawie zgłoszenia posiadacza zwierzęcia zakład leczniczy dla zwierząt może świadczyć usługi weterynaryjne poza swoją siedzibą.

W konsekwencji można stwierdzić, że ustawodawca dopuścił możliwość wykonywania usług weterynaryjnych poza siedzibą zakładu za zgodą opiekuna zwierzęcia.

Problematyka kastracji i sterylizacji kotów wolno żyjących została ujęta w rozdziale *Opieka nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie*. Także w osobnym rozdziale zostały omówione formy powierzenia realizacji zadania.

Formy powierzenia realizacji zadania

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie jest najbardziej intuicyjnym wyborem przy tworzeniu współpracy w celu realizacji zadań pożytku publicznego. Przepisy tej ustawy określają warunki współpracy gminy z podmiotami trzeciego sektora. Przewidziane jednak w PożPubWolontU procedury nie naruszają możliwości współpracy gminy z NGO na podstawie innych przepisów.

Organ stanowiący gminy uchwala, po konsultacjach z NGO oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 PożPubWolontU, roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 tej ustawy. Roczny program współpracy jest uchwalany do dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu. Dobrym rozwiązaniem jest stworzenie na stronie Biuletynu Informacji Publicznej gminy zakładki poświęconej współpracy z podmiotami pożytku publicznego i zamieszczanie tam ogłoszeń o otwartych konkursach ofert.

Realizacja zadań pożytku publicznego w procedurze konkursowej lub z jej pominięciem

Podstawową formą wyboru NGO do realizacji zadania publicznego jest konkurs organizowany na podstawie art. 11 PożPubWolontU. Gmina może zrezygnować z konkursu wyłącznie w wypadku klęski żywiołowej, ze względu na ochronę zdrowia lub życia oraz w wypadku realizacji zadań z zakresu ochrony ludności i ratownictwa. Istnieje też możliwość zrealizowania małych zleceń z pominięciem omawianej ustawy z inicjatywy samych NGO (art. 19a ust. 1 PożPubWolontU).



Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie
art. 19a ust. 1
Na podstawie oferty realizacji zadania publicznego, o której mowa w art. 14, złożonej przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego uznając celowość realizacji tego zadania, może zlecić organizacji pozarządowej lub podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3, z pominięciem otwartego konkursu ofert, realizację zadania publicznego o charakterze lokalnym lub regionalnym, spełniającego łącznie następujące warunki:
wysokość dofinansowania lub finansowania zadania publicznego nie przekracza kwoty 10 000 zł;
zadanie publiczne ma być realizowane w okresie nie dłuższym niż 90 dni.

Umowę zawiera się zgodnie z ramowym wzorem umowy, opracowanym na podstawie załącznika trzeciego do Rozporządzenia Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 roku w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań.

Konkurs organizowany na podstawie Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie

Ogłoszenie

Przepisy PożPubWolontU wymieniają minimalne elementy składowe ogłoszenia o otwartym konkursie ofert, to jest określenie:

- rodzaju zadania,
- wysokości środków publicznych przeznaczonych na jego realizację,
- zrealizowanych przez organ administracji publicznej w roku ogłoszenia otwartego konkursu ofert i w roku poprzednim zadań publicznych tego samego rodzaju i związanych z nimi kosztów, ze szczególnym uwzględnieniem wysokości dotacji przekazanych podmiotom pożytku publicznego,
- zasad przyznawania dotacji,
- terminów i warunków realizacji zadania,
- terminu składania ofert,
- trybu i kryteriów stosowanych przy wyborze ofert oraz terminie dokonania wyboru ofert.

Wskazane elementy wskazują jedynie minimum treści ogłoszenia. W praktyce konieczne jest ponadto określenie:

- szczegółowych zasad postępowania,
- sposobu złożenia oferty,
- możliwości dokonywania przesunięć między poszczególnymi pozycjami kosztów w przewidywanej kalkulacji kosztów,
- punktacji w poszczególnych kryteriach, na podstawie których wyłania się najkorzystniejszą ofertę,
- możliwości złożenia oferty na część zadania,
- informacji RODO.

Mając na uwadze konieczność wydatkowania środków publicznych w sposób celowy i oszczędny, a także przy zachowaniu zasady efektywności, zasadne jest wykorzystanie instrumentów właściwych dla Prawa zamówień publicznych. Postępowanie konkursowe nie podlega tylu rygorom, co zamówienia publiczne, powinno jednak zapewniać przejrzystość postępowania, równość podmiotów składających oferty, jawność i konkurencyjność. W wypadku wątpliwości interpretacyjnych zasadne jest analogiczne wykorzystanie wykładni powstałej na gruncie Prawa zamówień publicznych.

Podstawową różnicą tego typu konkursu (względem standardowych zamówień) jest przedmiot ogłoszenia i grupa docelowa. Dlatego ogłoszenie powinno uwzględniać te różnice. Szczególnie dotyczy to kryteriów oceny ofert, które powinny dać możliwość wyłonienia NGO, który najefektywniej wykona powierzone zadanie pożytku publicznego. W wypadku konkursów dobrze sprawdzą się kryteria opisowe, które pozwalają NGO przedstawić rozwiązania indywidualnie i lepiej dopasowane do osiągnięcia konkretnego celu publicznego.

Istotną różnicą jest również krąg podmiotów, do których kierowany jest konkurs: NGO nie są przedsiębiorcami – podmiotami profesjonalnymi – przez co procedura postępowania często stanowi dla nich duży problem. Najczęściej dochodzi do błędów formalnych, to znaczy:

- wniosek został wypełniony niezgodnie z instrukcją,
- brak jest wymaganej liczby kopii wniosku,
- oryginały i kopie wniosków nie są tożsame,
- kopie nie były potwierdzone za zgodność z oryginałem,
- brak jest podpisów pod wnioskiem osób wskazanych w Krajowym Rejestrze Sądowym, które zostały upoważnione do składania oświadczeń woli w zakresie praw i obowiązków majątkowych organizacji,
- brak jest wymaganych informacji o wnioskodawcy.

Dlatego szczegółowe opisanie warunków konkursu jest kluczowe dla skuteczności konkursu przy wyborze organizacji pozarządowej. Otwarty konkurs ofert ogłasza się:

- w Biuletynie Informacji Publicznej,
- w siedzibie organu administracji publicznej w miejscu przeznaczonym na zamieszczanie ogłoszeń,
- na stronie internetowej organu administracji publicznej.

Termin na składanie ofert wynosi minimum 21 dni. Uwagi dotyczące terminu:

- musi to być 21 pełnych dni. W praktyce oznacza to, że przy obliczaniu terminu nie bierzemy pod uwagę dnia ogłoszenia (przyjmujemy, że jest to dzień „0"), a termin upływa ostatniego dnia o północy. Mając na uwadze fakt, że jednostki samorządu terytorialnego zwykle nie pracują w tych godzinach, zaleca się wyznaczyć termin na dzień następny w godzinach wygodnych dla jednostki,
- powinno się także wskazać dokładną datę i godzinę składania ofert w celu uniknięcia rozbieżności w obliczaniu terminu.

Treść oferty

Wzór oferty realizacji zadania publicznego oraz oferty wspólnej realizacji zadania publicznego określa Rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 roku w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań.

Ocena ofert i wybór oferenta

Organ administracji publicznej ogłaszający otwarty konkurs ofert powołuje komisję konkursową w celu opiniowania złożonych ofert. W skład komisji konkursowej powołanej przez organ jednostki samorządu terytorialnego wchodzą przedstawiciele organu wykonawczego tej jednostki. PożPubWolontU nie określa szczegółowych zasad wyboru oferenta, dlatego organ powinien samodzielnie ustalić te zasady i wskazać je już w ogłoszeniu.

Umowa

Umowa zwierana w wyniku rozstrzygnięcia konkursu ma charakter umowy cywilnoprawnej, zakładającej równość stron. Powinna odpowiadać treści oferty złożonej przez NGO w przeprowadzonym konkursie. Zgodnie z art. 16 ust. PożPubWolontU umowa na realizację zadania

publicznego przez podmiot pożytku publicznego może być zawarta na czas realizacji zadania lub na czas określony nie dłuższy niż pięć lat.

Zadanie publiczne nie może być realizowane przez podmiot, który nie jest stroną umowy o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie realizacji zadania publicznego, chyba że umowa ta stanowi inaczej. W wypadku zlecenia realizacji zadania publicznego organizacjom pozarządowym lub podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 PożPubWolontU, które złożyły ofertę wspólną, w umowie o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie realizacji zadania publicznego należy wskazać prawa i obowiązki każdej z organizacji lub każdego z podmiotów, w tym zakres ich świadczeń składających się na realizowane zadanie.

Wzór treści takiej umowy został opublikowany w Rozporządzeniu Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań.

Umowa ta zawiera minimalne warunki realizacji zadania publicznego, to jest określa:

- strony umowy,
- przedmiot umowy, z podkreśleniem, że szczegółowy zakres umowy wynika z treści wskazanej oferty,
- sposób i terminy wykonania zadania publicznego,
- sposób finansowania zadania,
- możliwość wykonania części zadania przez podmiot trzeci,
- możliwość dokonywania przesunięć wydatków względem kosztorysu,
- obowiązki związane z dokumentacją zadania i informowaniem o źródłach finansowania zadania,
- warunki przeprowadzania kontroli,
- obowiązki sprawozdawcze NGO,
- warunki zwrotu środków,
- formy i okoliczności rozwiązania umowy,
- zakaz zbywania rzeczy zakupionych w związku z realizacją zadania,
- zasady odpowiedzialności NGO.

Nie ma jednak przeciwskazań, by umowa zawierała jeszcze inne postanowienia, dopasowane do potrzeb realizacji zadania publicznego.

Inne podstawy prawne

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju – jej art. 28a przewiduje możliwość wspólnej realizacji

projektu przez stronę publiczną i stronę pozarządową na podstawie zawartego między nimi porozumienia lub umowy partnerskiej. Określa także zasady takiej współpracy. Finansowanie tego typu umowy następuje w ramach programu operacyjnego. W związku z tym zastosowanie tej formy powierzenia zadań publicznych może nastąpić wyłącznie w sytuacji, gdy odpowiedni organ (minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego lub zarząd województwa w wypadku regionalnych programów operacyjnych) dopuszczą wykonanie projektu w ten sposób.

Ustawa z dnia 11 września 2019 roku – Prawo zamówień publicznych i **Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych** – co do zasady przepisy PZP nie będą miały zastosowania, jeżeli zamówienia udzielane są przez gminę lub gminne jednostki organizacyjne organizacjom pozarządowym albo spółdzielniom socjalnym, a przedmiot zamówienia należy do działalności statutowej wykonawcy. Gmina może jednak powierzyć wykonanie zadania pożytku publicznego z pominięciem PożPubWolontU, w takim wypadku konieczne jest zastosowanie przepisów Prawa zamówień publicznych. Takie rozwiązanie może być wykorzystane zwłaszcza wtedy, gdy gmina chce powierzyć zadanie wykonawcy, który niekoniecznie jest podmiotem o statusie organizacji pozarządowej.

Zamawiający ma obowiązek oszacować wartość zamówienia zgodnie z regułami wskazanymi w Prawie zamówień publicznych. Mimo wejścia w życie nowej ustawy (w 2019 roku) orzecznictwo KIO wydane na podstawie przepisów Ustawy z 29 stycznia 2004 roku – Prawo zamówień publicznych (już nieobowiązującej) pozostaje w dużej mierze aktualne. Należy także zaznaczyć, że w niektórych okolicznościach (szczególnie ze względu na przedmiot wykonywanego zadania) NGO może być zobowiązany do stosowania przepisów Prawa zamówień publicznych.

Ustawa z dnia 21 października 2016 roku o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi i **Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym z dnia 19 grudnia 2008 roku** – powierzenie zadania może nastąpić również przy wykorzystaniu konstrukcji partnerstwa publiczno-prywatnego lub koncesji na roboty budowlane. Przepisy nie zabraniają wykorzystania tych form prawnych pozwalających na realizację zadań publicznych. W praktyce jednak gminy rzadko sięgają po takie rozwiązania, ponieważ procedury związane z tymi konstrukcjami prawnymi są niepraktyczne.

Budżet

Na początku należy dokonać rozróżnienia między budżetem gminy a budżetem gminnego programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

Budżet gminy jest podstawowym instrumentem gospodarki finansowej gminy. Jest on przyjmowany w formie uchwały budżetowej przed rozpoczęciem roku budżetowego, a najpóźniej do 31 stycznia (art. 239 u.f.p.). Gospodarka finansowa gmin jest także w pewnym stopniu regulowana przez u.s.g. oraz Ustawę z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Regulacje jej dotyczące zawiera także **Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej,** która wskazuje między innymi w art. 167 ust. 4:

> zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych.

Projektowanie uchwały budżetowej gminy jest *de facto* pierwszym etapem, kiedy należy rozpocząć przygotowanie gminnego programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Na tym etapie należy przewidzieć środki budżetowe na realizację poszczególnych zadań programu, które w budżecie gminy są ujmowane inaczej, zgodnie z klasyfikacją budżetową: zwykle w działach 010 Rolnictwo i łowiectwo (01095 Pozostała działalność) oraz 900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska (90013 Schroniska dla zwierząt).



Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie

art. 13 ust. 5

Ogłoszenie otwartego konkursu ofert na realizację zadań publicznych w roku następnym może nastąpić na podstawie projektu uchwały budżetowej przekazanego organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego na zasadach określonych w przepisach ustawy o finansach publicznych.

art. 19a ust. 7

Wysokość środków finansowych przyznanych przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego w trybie, o którym mowa w ust. 1 [na podstawie oferty NGO], nie może przekroczyć 20% dotacji planowanych w roku budżetowym na realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3.

Ponadto pewną rolę uchwały budżetowej przewiduje także PożPubWolontU (art. 13 ust. 5 i art. 19a ust. 7). Przepisy PożPubWolontU wskazują, po pierwsze, że na podstawie projektu uchwały budżetowej możliwe jest rozpisanie konkursów na realizację poszczególnych zadań. W tych konkursach wybrane zostaną podmioty, które muszą być wymienione w sposób pozwalający na ich identyfikację w gminnym programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, jeżeli mają im być powierzone zadania z niego wynikające.

Po drugie, uchwała budżetowa określa sumę środków, jakie gmina przeznaczy na realizację zadań publicznych przez NGO, a projekty nieprzewidziane przez władze gminy na tym etapie nie mogą przekroczyć 20% tej sumy.

Pamiętać należy, że uchwała budżetowa jest niezbędna do zawarcia umów z podmiotami, które mają realizować powierzone im zadania publiczne. Wynika to z art. 4 ust. 1 pkt 2 u.f.p.:

> wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w: uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego.

Tworzenie budżetu gminnego programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt także podzielone jest na etapy.

Projekt uchwały zawierającej program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt powinien być konkretny

i całościowy. Oznacza to, że środki przewidziane w uchwale budżetowej powinny być przyporządkowane w tym programie do konkretnych zadań wynikających z u.o.z. Ponadto wszystkie obligatoryjne działania przewidziane w u.o.z. powinny zostać uwzględnione. Co więcej, opis zadań powinien być skonkretyzowany, a więc powinien uwzględniać konkretne działania, budżet na poszczególne zadania, sposób wydatkowania i podmiot odpowiedzialny za realizację zadania.



Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt
art. 11a ust. 5
Program, o którym mowa w ust. 1, zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. Koszty realizacji programu ponosi gmina.

Dlatego kolejnym krokiem jest wybór podmiotów, którym powierzone zostaną zadania, zgodnie z sugestiami zawartymi w rozdziale *Formy powierzenia realizacji zadania*. Podmioty te powinny być wymienione w treści programu w sposób pozwalający na ich identyfikację, na co wskazuje orzecznictwo, między innymi:

> użyte przez ustawodawcę w art. 11a ust. 5 ustawy z 1997 r. o ochronie zwierząt sformułowanie „sposób wydatkowania środków finansowych" wiąże się z koniecznością określenia w Programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, jako jego obligatoryjnego elementu, sposobu rozdysponowania puli środków finansowych przeznaczonych na poszczególne cele oraz założenia przyjęte w Programie. Czym innym jest wskazanie wysokości środków przeznaczonych na realizację celów programu, a czym innym konkretne i jednoznaczne ustalenie w ramach przewidzianych środków sposobów ich wydatkowania, które z oczywistych względów powinny być zgodne z celami i przyjętymi założeniami programu. Przez określenie sposobów wydatkowania należy rozumieć wskazanie konkretnych form ich wykorzystania, ukierunkowanych na osiągnięcie celów programu, albo co najmniej podział tych środków na poszczególne zadania programu. Tylko powiązanie uchwalonej kwoty środków finansowych przeznaczonych na realizację programu z konkretnym sposobem ich wydatkowania pozwala przyjąć, że nie jest on fikcją i umożliwia faktycznie wykonanie poszczególnych zadań, które są liczne, zgodnie z przyjętymi w uchwale priorytetami.
>
> (Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim, sygn. II SA/Go 28/18)

Przykładowy budżet w podziale na zadania

Proponowany opis zadań i sposób prezentowania budżetu gminnego programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt obejmuje jedynie zadania obligatoryjne. Nie oznacza to, że nie powinny być w nim umieszczone także inne zadania. Rozwiązania zaprezentowane poniżej powinny być traktowane jako przykład konkretyzacji obowiązków gminy. Przy opracowywaniu programu najważniejsze jest dostosowanie go do uwarunkowań lokalnych, co powinno pozwolić na realne osiągnięcie przyjętych celów.

Zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt

Zadanie obejmuje zapewnienie bezdomnym albo odebranym na podstawie decyzji administracyjnej wójta (burmistrza, prezydenta miasta) zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt spełniającym wymagania działalności nadzorowanej w rozumieniu u.z.z. Z ramienia gminy nadzór nad wykonywaniem wszystkich zadań ujętych w tym punkcie sprawuje: (referat lub konkretny pracownik, numer telefonu służbowego i adres poczty mailowej). Osoba ta jest także uprawniona do przeprowadzania kontroli wykonywania zadań oraz działalności podmiotu, któremu powierzono rzeczywistą realizację zadań.

Podmiotem, któremu powierzono wykonywanie zadania, jest Schronisko S w gminie Y prowadzone przez podmiot Z (dokładne określenie formy prawnej działalności wraz z ewentualnym wskazaniem wpisu do właściwych rejestrów), mający siedzibę w: Y (adres) oraz podający dane kontaktowe: (numer telefonu).

Powierzenie realizacji zadania następuje na podstawie umowy cywilnoprawnej o numerze (numer umowy). Podmiot zobowiązuje się w niej do:

- zapewniania całodobowej opieki nad zwierzętami przebywającymi w Schronisku S, gwarantującej dobrostan zwierząt w nim przebywających,
- współpracy z zakładem leczniczym dla zwierząt (wybranym przez podmiot rzeczywiście realizujący zadanie), zapewniającym opiekę weterynaryjną dla zwierząt przebywających w Schronisku S, przez cały okres trwania umowy,
- spełniania przez cały okres trwania umowy wymogów weterynaryjnych oraz innych wymogów przewidzianych prawem wobec tego typu

działalności, w tym zwłaszcza posiadania zezwolenia organu wykonawczego właściwej gminy,
- prowadzenia dokumentacji zwierząt przebywających w schronisku (ewidencji zwierząt, ewidencji do celów rozliczenia realizacji umowy oraz pełnej dokumentacji leczenia).

Ponadto podmiot Z, na podstawie umowy cywilnoprawnej o numerze (numer umowy), realizuje zadanie: obligatoryjna sterylizacja albo kastracja zwierząt w schroniskach dla zwierząt. Podmiot Z jest zobowiązany zawrzeć umowę z zakładem leczniczym dla zwierząt, który będzie rzeczywiście wykonywał to zadanie. Podmiot Z prowadzący Schronisko S zobowiązuje się do:
- prowadzenia dokumentacji zwierząt poddanych zabiegowi sterylizacji lub kastracji w schronisku dla zwierząt bezdomnych (ewidencji do celów rozliczenia realizacji umowy oraz pełnej dokumentacji leczenia).

Podmiot Z na podstawie umowy cywilnoprawnej o numerze (numer umowy) realizuje zadanie: poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt. Podmiot Z zobowiązuje się do realizacji następujących działań:
- prowadzenia akcji promocyjnej w społeczności lokalnej co najmniej dwa razy do roku,
- prowadzenia na bieżąco aktualizowanej strony internetowej, gdzie umieszczane są ogłoszenia o zwierzętach przebywających w schronisku,
- umieszczania ogłoszeń o zwierzętach przebywających w schronisku w mediach społecznościowych o zasięgu co najmniej wojewódzkim,
- sprawdzania, czy zwierzęta przyjęte do schroniska zostały oznakowane (zaczipowane), i przeszukiwania właściwych baz danych w celu odnalezienia ich opiekunów,
- zapewnienia opieki zwierzęciu w czasie czternastodniowej kwarantanny, której bieg rozpoczyna się w momencie przyjęcia zwierzęcia do schroniska. Po tym czasie zwierzę z tymczasowo bezdomnego zostaje zakwalifikowane jako trwale bezdomne i może zostać oddane do adopcji,
- podejmowania działań mających na celu zwiększenie szans na adopcję zwierząt trwale bezdomnych przebywających w schronisku (w tym podjęcia współpracy z behawiorystą),
- wprowadzenia transparentnej i zapewniającej w jak największym stopniu bezpieczeństwo zwierząt (w tym ich dobrostan) procedury adopcyjnej oraz wykorzystywanie zatwierdzonego wzoru umowy adopcyjnej (także zobowiązuje się do prowadzenia dokumentacji adopcji),

- prowadzenia wizyt poadopcyjnych i kontroli dobrostanu zwierząt oddanych do adopcji.

Podmiot Z, na podstawie umowy cywilnoprawnej o numerze (numer umowy), realizuje także zadanie: usypianie ślepych miotów. Podmiot Z jest zobowiązany zawrzeć umowę z zakładem leczniczym dla zwierząt, który będzie rzeczywiście wykonywał to zadanie. Podmiot Z prowadzący Schronisko S zobowiązuje się do:

- prowadzenia dokumentacji zwierząt poddanych zabiegowi eutanazji (ewidencji do celów rozliczenia realizacji umowy oraz pełnej dokumentacji weterynaryjnej).

Uprawnionymi do dostarczenia ślepych miotów są mieszkańcy gminy. Miejsce dostarczenia: Schronisko S w gminie Y, w godzinach, kiedy schronisko dla zwierząt jest otwarte. Decyzję o przeprowadzeniu zabiegu eutanazji podejmuje każdorazowo lekarz weterynarii wskazany przez zakład leczniczy dla zwierząt, z którym zawarto umowę.

Tabela 1. Zadanie związane z zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt

Zadanie	Podmiot realizujący	Sposób rozliczania	Planowana suma kosztów
Zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt	Podmiot Z prowadzący Schronisko S w gminie Y	Ryczałt (wskazanie miary i ceny jednostkowej)	PLN
Obligatoryjna sterylizacja albo kastracja zwierząt w schroniskach dla zwierząt	Zakład leczniczy A, na podstawie umowy z podmiotem Z prowadzącym Schronisko S w gminie Y	Ryczałt (wskazanie miary i ceny jednostkowej)	PLN
Poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt	Podmiot Z prowadzący Schronisko S w gminie Y	Ryczałt na działanie (wskazanie miary i ceny jednostkowej)	PLN
Usypianie ślepych miotów	Zakład leczniczy A, na podstawie umowy z podmiotem Z prowadzącym Schronisko S w gminie Y	Ryczałt (wskazanie miary i ceny jednostkowej)	PLN

Opieka nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie

Zadanie obejmuje następujące działania:

- monitorowanie populacji kotów wolno żyjących oraz ich miejsc przebywania,
- zapewnianie schronienia dla kotów wolno żyjących (we współpracy ze społecznymi karmicielami kotów),
- zapewnianie wody pitnej dla kotów wolno żyjących (we współpracy ze społecznymi karmicielami kotów),
- całoroczne dokarmianie kotów wolno żyjących (we współpracy ze społecznymi karmicielami kotów),
- zapewnienie leczenia dla kotów wolno żyjących w sytuacjach zagrożenia życia lub w wypadku oczywistego cierpienia zwierzęcia (we współpracy z zakładem leczniczym dla zwierząt wybranym przez podmiot rzeczywiście realizujący zadanie),
- sterylizację i kastrację kotów wolno żyjących (we współpracy z zakładem leczniczym dla zwierząt wybranym przez podmiot rzeczywiście realizujący zadanie).

Nadzór nad wykonywaniem zadania z ramienia gminy sprawuje: (referat lub konkretny pracownik, numer telefonu służbowego i adres poczty mailowej). Osoba ta jest także uprawniona do przeprowadzania kontroli wykonywania zadania oraz działalności podmiotu, któremu powierzono rzeczywistą realizację zadania.

Wykonywanie zadania zostało powierzone Fundacji/Stowarzyszeniu F (dokładne określenie formy prawnej działalności wraz z ewentualnym wskazaniem wpisu do właściwych rejestrów), mającej siedzibę w: Y (adres) oraz podający dane kontaktowe: (numer telefonu). Powierzenie realizacji zadania następuje na podstawie umowy cywilnoprawnej o numerze (numer umowy). Fundacja/Stowarzyszenie F zobowiązuje się do:

- realizacji wszystkich działań wymienionych powyżej,
- prowadzenia ewidencji do celów rozliczenia realizacji umowy,
- współpracy przy wykonywaniu działań ze społecznymi karmicielami kotów, między innymi przez zapewnienie karmy i budek,
- współpracy przy wykonywaniu niektórych działań z wybranym zakładem leczniczym dla zwierząt.

Odpowiedzialności za rzeczywistą realizację wszystkich powierzonych działań spoczywa na Fundacji/Stowarzyszeniu F.

W umowie o numerze (numer umowy) został określony szczegółowy podział wydatków na poszczególne działania. Umowa pozwala na do-

puszczalne przesunięcia budżetowe do 20% wartości działania, z którego przesunięto środki.

Tabela 2. Opieka nad wolnożyjącymi kotami

Zadanie	Podmiot realizujący	Sposób rozliczania	Planowana suma kosztów
Opieka nad wolno żyjącymi kotami	Fundacja/Stowarzyszenie F	Ryczałt na działanie (wskazanie miary i ceny jednostkowej)	PLN

Odławianie bezdomnych zwierząt

Zadanie obejmuje stałe wyłapywanie zwierząt bezdomnych na terenie gminy i transport tych zwierząt do Schroniska S lub Gospodarstwa G. Z ramienia gminy nadzór nad wykonywaniem zadań sprawuje: (referat lub konkretny pracownik, numer telefonu służbowego i adres poczty mailowej). Osoba ta jest także uprawniona do przeprowadzania kontroli wykonywania zadań oraz działalności podmiotu, któremu powierzono rzeczywistą realizację zadań.

Podmiotem, któremu powierzono wykonywanie zadania, jest Przedsiębiorstwo P (dokładne określenie formy prawnej działalności wraz z ewentualnym wskazaniem wpisu do właściwych rejestrów), mające siedzibę w: Y (adres) oraz podające dane kontaktowe: (numer telefonu).

Powierzenie realizacji zadania następuje na podstawie umowy cywilnoprawnej (numer umowy). Przedsiębiorca P zobowiązuje się do:

- zapewniania całodobowego przyjmowania zgłoszeń oraz odławiania zwierząt bezdomnych bez zbędnej zwłoki,
- transportu zwierząt do schroniska,
- spełniania przez cały okres trwania umowy wymogów weterynaryjnych oraz innych wymogów przewidzianych prawem wobec tego typu działalności, w tym zwłaszcza posiadania zezwolenia organu wykonawczego właściwej gminy,
- prowadzenia dokumentacji zwierząt odłowionych (ewidencji zwierząt oraz ewidencji do celów rozliczenia realizacji umowy).

Ponadto, na podstawie umowy cywilnoprawnej (numer umowy), Przedsiębiorstwo P zobowiązuje się do zapewnienia bez zbędnej zwłoki transportu zwierząt na zlecenie pracowników urzędu gminy, Zakładu

Leczniczego dla Zwierząt L zapewniającego całodobową opiekę weterynaryjną lub Schroniska dla zwierząt S w wypadku:

- zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt,
- transportu zwierząt do wskazanego gospodarstwa rolnego,
- transportu rannych dzikich zwierząt,
- w innych uzasadnionych sytuacjach.

Tabela 3. Odławianie zwierząt bezdomnych

Zadanie	Podmiot realizujący	Sposób rozliczania	Planowana suma kosztów
Odławianie bezdomnych zwierząt	Przedsiębiorstwo P	Ryczałt (wskazanie miary i ceny jednostkowej)	PLN
Transport zwierząt w pozostałych wypadkach	Przedsiębiorstwo P	Ryczałt (wskazanie miary i ceny jednostkowej)	PLN

Wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich

Zadanie obejmuje zapewnienie całodobowej opieki nad zwierzętami gospodarskimi bezdomnymi albo odebranymi na podstawie decyzji administracyjnej wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Z ramienia gminy nadzór nad wykonywaniem zadania sprawuje: (referat lub konkretny pracownik, numer telefonu służbowego i adres poczty mailowej). Osoba ta jest także uprawniona do przeprowadzania kontroli wykonywania zadania oraz działalności podmiotu, któremu powierzono rzeczywistą realizację zadania.

Podmiotem, któremu powierzono wykonywanie zadania, jest Gospodarstwo G w gminie Y (adres) prowadzone przez J (nazwa i adres) oraz podającego dane kontaktowe (numer telefonu). Powierzenie realizacji zadania następuje na podstawie umowy cywilnoprawnej (numer umowy). Podmiot J zobowiązuje się do:

- zapewniania całodobowej opieki nad przekazanymi zwierzętami gospodarskimi, gwarantującej dobrostan zwierząt w nim przebywających,
- współpracy z zakładem leczniczym dla zwierząt (wybranym przez podmiot rzeczywiście realizujący zadanie) przez cały okres trwania umowy,

- spełniania przez cały okres trwania umowy wymogów weterynaryjnych oraz innych wymogów przewidzianych prawem wobec tego typu działalności,
- prowadzenia dokumentacji zwierząt przebywających w gospodarstwie (ewidencji zwierząt, ewidencji do celów rozliczenia realizacji umowy oraz dokumentacji leczenia).

Tabela 4. Wskazanie gospodarstwa rolnego

Zadanie	Podmiot realizujący	Sposób rozliczania	Planowana suma kosztów
Wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich	Gospodarstwo G w gminie Y prowadzone przez J	Ryczałt (wskazanie miary i ceny jednostkowej)	PLN

Zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w sytuacji zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt

Zadanie obejmuje zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej, polegającej na podejmowaniu leczenia zwierząt poszkodowanych w wyniku zdarzeń drogowych bez zbędnej zwłoki oraz opieki nad nimi w niezbędnym zakresie i zgodnie z zasadami sztuki medycyny weterynaryjnej.

Co do zasady zwierzęta poszkodowane w wypadkach drogowych transportowane są przez Przedsiębiorstwo P na zlecenie pracowników urzędu gminy, Zakładu Leczniczego dla Zwierząt L zapewniającego całodobową opiekę weterynaryjną, Schroniska S lub policji. Dopuszcza się jednak także dostarczenie zwierzęcia przez inny podmiot. W takiej sytuacji zakład leczniczy dla zwierząt zobowiązany jest do podjęcia leczenia, jeżeli obrażenia wskazują na udział zwierzęcia w zdarzeniu drogowym. Zakład leczniczy dla zwierząt powinien sporządzić odrębny protokół w razie wystąpienia takiej sytuacji obejmujący: dane kontaktowe podmiotu, który dostarczył zwierzę, oraz miejsce, w którym nastąpiło zdarzenie drogowe.

Z ramienia gminy nadzór nad wykonywaniem zadania sprawuje: (referat lub konkretny pracownik, numer telefonu służbowego i adres poczty mailowej). Osoba ta jest także uprawniona do przeprowadzania kontroli wykonywania zadania oraz działalności podmiotu, któremu powierzono rzeczywistą realizację zadania.

Podmiotem, któremu powierzono wykonywanie zadania, jest Zakład Leczniczy dla Zwierząt L (dokładne określenie formy prawnej działalności wraz z ewentualnym wskazaniem wpisu do właściwych rejestrów), prowadzony przez W (imię i nazwisko), mający siedzibę w: (adres) oraz podający dane kontaktowe: (numer telefonu).

Powierzenie realizacji zadania następuje na podstawie umowy cywilnoprawnej o numerze (numer umowy). Zakład Leczniczy dla Zwierząt L zobowiązuje się do:

- zapewnienia całodobowego dyżuru weterynaryjnego (przyjmowanie zgłoszeń),
- zlecania transportu zwierząt Przedsiębiorstwu P bez zbędnej zwłoki,
- natychmiastowego podjęcia leczenia,
- spełniania przez cały czas trwania umowy wymogów ustawowych właściwych dla tego typu działalności;
- w szczególnych wypadkach (kiedy wymaga tego sytuacja zgodnie z oceną lekarza weterynarii) skierowania lekarza weterynarii na miejsce zdarzenia,
- prowadzenia ewidencji dla celów rozliczenia realizacji umowy i dokumentacji leczenia zwierząt.

Umowa (numer umowy) zawiera szczegółowy cennik usług oraz sposób rozliczania usług w nim bezpośrednio nieujętych.

Tabela 5. Zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w sytuacji zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt

Zadanie	Podmiot realizujący	Sposób rozliczania	Planowana suma kosztów
Zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt	Zakład Leczniczy dla Zwierząt L z siedzibą w Y prowadzony przez W	Zgodnie z cennikiem usług ustalonym w umowie	PLN

Efektywność

Zasada efektywności jest podstawową i równocześnie kluczową zasadą wydatkowania środków publicznych. Pojęcie efektywności jest przedmiotem badań głównie nauk ekonomicznych. Efektywność odnosi się do różnych aspektów (na przykład efektywność organizacyjna czy zarządzania). Z uwagi na przedmiot niniejszej analizy efektywność powinna skupiać się na skuteczności podejmowanych działań. W takim wypadku efektywność uwzględnia poziom osiągnięcia wcześniej wyznaczonych celów i indywidualne zadowolenie z uzyskanych rezultatów. Co istotne, podczas badania efektywności nie bada się ogólnie pozytywnych (pozytywnych z punktu widzenia osoby oceniającej) skutków działania („środek dobry sam w sobie"), lecz skuteczność jako stopień osiągnięcia celu („środek do osiągnięcia celu"). Oznacza to, że przy ocenie danego działania ocenie podlegają tylko te skutki, które objęte są określonym celem.

Efektywność nie jest pojęciem pozaprawnym. Po pierwsze, została ona uregulowana w art. 44 ust. 3 **Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych**. Po drugie, zasada ta wprowadzona została również do **Ustawy z dnia 11 września 2019 roku – Prawo zamówień publicznych,** która może mieć zastosowanie przy wykonywaniu zadań pożytku publicznego.



Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 roku – Prawo zamówień publicznych
art. 17 ust. 1 pkt 1–2
Zamawiający udziela zamówienia w sposób zapewniający:
najlepszą jakość dostaw, usług oraz robót budowlanych, uzasadnioną charakterem zamówienia, w ramach środków, które zamawiający może przeznaczyć na jego realizację, oraz
uzyskanie najlepszych efektów zamówienia, w tym efektów społecznych, środowiskowych oraz gospodarczych, o ile którykolwiek z tych efektów jest możliwy do uzyskania w danym zamówieniu, w stosunku do poniesionych nakładów.

W jaki sposób ocenić, czy dany proces, dana struktura czy dany produkt są efektywne? Powszechnie stosowane sposoby pomiaru efektywności oparte są na trzech możliwych metodach: wskaźnikowej, parametrycznej i nieparametrycznej.

Metoda wskaźnikowa

Metoda wskaźnikowa jest najprostsza w zastosowaniu. Polega ona na wykazaniu stopnia osiągnięcia celu na podstawie z góry ustalonych parametrów – kluczowych mierników dokonań (*key performance indicators*, KPI). Dobór wskaźników wynika z celów konkretnej analizy. Istotnym problemem stosowania tego wskaźnika jest możliwość nieprawidłowego doboru wskaźników. Skutkiem tego wyznaczony wskaźnik zostaje osiągnięty, ale nie przyczynia się do urzeczywistnienia celów.

Miary wskaźnikowe są szczególnie przydatnym narzędziem rocznego podsumowania funkcjonowania gminnego programu zapobiegania bezdomności zwierząt i opieki nad zwierzętami bezdomnymi. Przedstawiamy propozycję możliwych do zastosowania kluczowych mierników dokonań (wskaźników). Co istotne, badanie efektywności danego zadania powinno być oparte **na wszystkich przedstawionych tutaj wskaźnikach równocześnie**. W ten sposób uzyskujemy holistyczne spojrzenie na dane zagadnienie. Wskaźniki powinny być obliczane dla całego (jednego) roku obowiązywania gminnego programu.

Zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt

Wskaźnik: pozytywny wynik kontroli schroniska dla zwierząt prowadzonych przez właściwego powiatowego lekarza weterynarii.

Miara: stosunek kontroli zakończonych wynikiem pozytywnym do kontroli przeprowadzonych w ogóle. Wskaźnik wyrażony w procentach (%).

Przykład: przeprowadzono dwie kontrole w czasie obowiązywania umowy. Jedna została zakończona wynikiem pozytywnym, jedna – negatywnym. Wynik: 50%.

Pożądany kierunek zmian: wzrost aż do osiągnięcia 100% (na poziomie 100% stabilizacja).

Wskaźnik: liczba zwierząt przebywających w schronisku dla zwierząt w trakcie trwania umowy.
Miara: liczba zwierząt, które przebywały w schronisku dla zwierząt w trakcie trwania umowy. Wskaźnik wyrażony jako liczba naturalna.
Przykład: przed zawarciem umowy w schronisku przebywało 231 zwierząt. W trakcie trwania umowy przyjęto 39 kolejnych. Wynik: 270.
Pożądany kierunek zmian: spadek.

Wskaźnik: śmiertelność zwierząt w schronisku dla zwierząt.
Miara: liczba zwierząt, które zmarły, w stosunku do liczby zwierząt, które przebywały w schronisku w trakcie trwania umowy. Wskaźnik wyrażony w procentach (%).
Przykład: w schronisku łącznie przebywało 270 zwierząt, a 11 z nich zmarło. Wynik 4%.
Pożądany kierunek zmian: spadek.

Wskaźnik: przyjęcie do schroniska dla zwierząt.
Miara: liczba zwierząt przyjętych do schroniska dla zwierząt w stosunku do liczby zwierząt, co do których dokonano zgłoszeń o potrzebie przyjęcia do schroniska (przede wszystkim po odłowieniu ich). Wskaźnik wyrażony w procentach (%).
Przykład: w trakcie trwania umowy zgłoszono potrzebę przyjęcia 39 zwierząt – 39 zwierząt zostało odłowionych. Wynik: 100%.
Pożądany kierunek zmian: wzrost aż do osiągnięcia 100% (na poziomie 100% stabilizacja).

Opieka nad kotami wolno żyjącymi

Wskaźnik: budki dla kotów wolno żyjących.
Miara: liczba stojących budek dla kotów wolno żyjących w stosunku do liczby miejsc przebywania kotów. Wskaźnik wyrażony w procentach (%).
Przykład: dwie budki dla kotów zostały ustawione w poprzednich latach, w tym roku dodano dwie, a miejsc przebywania kotów wolno żyjących (punkty węzłowe) na podstawie analizy ustalono w gminie sześć. Wynik: 67%.
Pożądany kierunek zmian: wzrost aż do osiągnięcia 100% (na poziomie 100% stabilizacja).

Wskaźnik: wydana karma.
Miara: ilość wydanej karmy dla kotów w stosunku do liczby kotów zaliczonych jako wolnożyjące. Wskaźnik podany jako liczba (kg/kota).
Przykład: na podstawie analizy ustalono, że w gminie przebywa osiem kotów wolno żyjących. W ciągu roku wydano 80 kilogramów karmy. Wynik: 10 kg/kota.
Pożądany kierunek zmian: wzrost (aż do osiągnięcia stanu zaspokojenia potrzeb).

Wskaźnik: przeprowadzone sterylizacje albo kastracje kotów wolno żyjących.
Miara: stosunek przeprowadzonych zabiegów sterylizacji i kastracji na zwierzętach zaliczonych do kotów wolno żyjących w czasie obowiązywania umowy (z wyłączeniem zwierząt już wysterylizowanych lub wykastrowanych oraz zwierząt, w wypadku których występują przeciwwskazania zdrowotne do przeprowadzenia tych zabiegów) do całości populacji. Wskaźnik wyrażony w procentach (%).
Przykład: w gminie przebywają 23 koty wolno żyjące, z czego 10 było już wysterylizowanych lub wykastrowanych w poprzednich latach. W danym roku przeprowadzonych zostało pięć zabiegów. Wynik: 39%.
Pożądany kierunek zmian: wzrost aż do osiągnięcia 100% (na poziomie 100% stabilizacja).

Wskaźnik: przyjęte zgłoszenia w sprawie kotów wolno żyjących.
Miara: liczba zwierząt przyjętych do zakładu leczniczego dla zwierząt w stosunku do liczby zwierząt, co do których dokonano zgłoszeń dotyczących potrzeby ich leczenia. Wskaźnik wyrażony w procentach (%).
Przykład: społeczni karmiciele kotów za pośrednictwem Fundacji/Stowarzyszenia F zgłosili trzy ranne koty wolno żyjące, z czego dwa zostały poddane leczeniu. Wynik: 67%.
Pożądany kierunek zmian: wzrost aż do osiągnięcia 100% (na poziomie 100% stabilizacja).

Obligatoryjna sterylizacja albo kastracja zwierząt w schroniskach dla zwierząt

Wskaźnik: przeprowadzone obligatoryjne sterylizacje albo kastracje.
Miara: stosunek przeprowadzonych zabiegów sterylizacji i kastracji na zwierzętach przyjętych do schroniska do zwierząt przyjętych do schroniska w czasie obowiązywania umowy (z wyłączeniem zwierząt już

wysterylizowanych lub wykastrowanych oraz zwierząt, w wypadku których występują przeciwwskazania zdrowotne do przeprowadzenia tych zabiegów). Wskaźnik wyrażony w procentach (%).

Przykład: przyjęto 58 zwierząt z czego pięć zwierząt było już wykastrowanych lub wysterylizowanych, a jedno zwierzę nie mogło zostać poddane zabiegowi z powodów zdrowotnych. W badanym okresie przeprowadzono 49 zabiegów kastracji i sterylizacji na zwierzętach przyjętych do schroniska. Wynik: 94%.

Pożądany kierunek zmian: wzrost aż do osiągnięcia 100% (na poziomie 100% stabilizacja).

Poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt

Wskaźnik: zwierzęta odebrane przez właściciela.

Miara: stosunek liczby zwierząt odebranych przez właścicieli do liczby zwierząt, które trafiły do schroniska w czasie obowiązywania umowy. Wskaźnik wyrażony w procentach (%).

Przykład: w ciągu roku do schroniska trafiło 25 zwierząt, z czego 11 zostało odebranych przez właściciela. Wynik 44%.

Pożądany kierunek zmian: wzrost aż do osiągnięcia 100% (na poziomie 100% stabilizacja).

Wskaźnik: przeprowadzone adopcje.

Miara: stosunek liczby zwierząt adoptowanych w okresie obowiązywania umowy do łącznej liczby zwierząt, które przebywały w schronisku (z wyłączeniem zwierząt odebranych przez właścicieli, ale z uwzględnieniem zwierząt, które zmarły w czasie pobytu w schronisku dla zwierząt). Wskaźnik wyrażony w procentach (%).

Przykład: w trakcie obowiązywania umowy w schronisku przebywało łącznie (w ciągu całego roku) 435 zwierząt, a 38 z nich zostało odebranych przez właściciela. W trakcie trwania umowy 103 zwierzęta zostały adoptowane. Wynik: 26%.

Pożądany kierunek zmian: wzrost aż do osiągnięcia 100% (na poziomie 100% stabilizacja).

Sterylizacja i kastracja

(poniższe wskaźniki powinny być liczone niezależnie od wprowadzenia fakultatywnego planu kastracji i sterylizacji zwierząt w gminie)

Wskaźnik: liczba zwierząt (ze ślepych miotów) poddanych zabiegowi eutanazji.
Miara: liczba zwierząt poddanych zabiegowi eutanazji w związku z wykonywaniem umowy. Wskaźnik wyrażony jako liczba naturalna.
Pożądany kierunek zmian: spadek.

Wskaźnik: liczba zwierząt odłowionych.
Miara: liczba zwierząt, które zostały odłowione. Wskaźnik wyrażony jako liczba naturalna.
Pożądany kierunek zmian: spadek.

Odławianie bezdomnych zwierząt

Wskaźnik: przyjęte zgłoszenia w związku z odławianiem.
Miara: liczba zwierząt odłowionych w stosunku do liczby zwierząt, co do których dokonano zgłoszeń o potrzebie ich wyłapania. Wskaźnik wyrażony w procentach (%).
Przykład: w trakcie trwania umowy zgłoszono potrzebę wyłapania 24 zwierząt – 26 zwierząt zostało odłowionych. Wynik: 108%.
Pożądany kierunek zmian: wzrost.

Wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich

Wskaźnik: liczba zwierząt przyjętych do gospodarstwa rolnego.
Miara: liczba zwierząt przyjętych do gospodarstwa rolnego w związku z realizacją umowy. Wskaźnik wyrażony jako liczba naturalna.
Pożądany kierunek zmian: spadek.

Wskaźnik: przyjęte zwierzęta w gospodarstwie rolnym.
Miara: liczba zwierząt gospodarskich przyjętych do gospodarstwa rolnego w stosunku do zwierząt gospodarskich do niego skierowanych. Wskaźnik wyrażony w procentach (%). Jeśli żadne zwierzę nie zostało skierowane do gospodarstwa rolnego, wskaźnik nie powinien być oznaczany.
Przykład: odebrano interwencyjne trzy zwierzęta gospodarskie i dwa z nich zostały przyjęte do gospodarstwa rolnego. Wynik: 67%.
Pożądany kierunek zmian: wzrost aż do osiągnięcia 100% (na poziomie 100% stabilizacja).

Wskaźnik: śmiertelność zwierząt w gospodarstwie rolnym.
Miara: liczba przyjętych zwierząt, które zmarły, w stosunku do liczby zwierząt, które zostały przyjęte do gospodarstwa rolnego w związku z realizacją umowy. Wskaźnik wyrażony w procentach (%).
Przykład: przyjęto trzy zwierzęta i jedno z nich zmarło. Wynik 33%.
Pożądany kierunek zmian: spadek.

Zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w sytuacji zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt

Wskaźnik: przyjęte zgłoszenia w sprawie zdarzeń drogowych.
Miara: liczba zwierząt przyjętych do zakładu leczniczego dla zwierząt (w tym liczba zwierząt uśmierconych przez lekarza weterynarii bądź pod jego nadzorem na miejscu zdarzenia) w stosunku do liczby zwierząt, co do których dokonano zgłoszeń dotyczących ich udziału w zdarzeniach drogowych. Wskaźnik wyrażony w procentach (%).
Przykład: w trakcie trwania umowy zgłoszono do zakładu leczniczego 16 zwierząt, które ucierpiały w wyniku zdarzeń drogowych. Dwa z nich zostały odstrzelone na miejscu przez członków Związku Łowieckiego (pod nadzorem lekarza weterynarii), a 12 zwierząt zostało poddanych leczeniu w zakładzie leczniczym dla zwierząt. Wynik: 88%.
Pożądany kierunek zmian: wzrost aż do osiągnięcia 100% (na poziomie 100% stabilizacja).

Metoda parametryczna

Metodę parametryczną stosuje się zwykle w analizie mikroekonomicznej, a polega ona na rozwiązaniu odpowiedniego zagadnienia optymalizacyjnego (Rutkowska 2013). Taka analiza opiera się na oddolnym ustaleniu wielu czynników – parametrów, których suma powinna pozwolić na ustalenie optymalnego rozwiązania przy ograniczonych zasobach.

Proponujemy w tym miejscu stosowanie tej metody do dokonania oceny poprawy dobrostanu zwierząt (związanej z wdrażaniem gminnego programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt) przez porównanie wyników osiągniętych w danym roku z latami poprzednimi.

Pierwszym krokiem w wykorzystaniu tej metody powinno być wyliczenie wszystkich zaproponowanych wyżej wskaźników (metoda wskaźnikowa) odrębnie. Następnie te wyniki powinny zostać porównane ze średnią tych samych wskaźników liczoną jako średnia arytmetyczna z trzech ostatnich lat (w sytuacji braku danych wykorzystujemy wyniki z poprzedniego roku, średnią z dwóch lat).

Następnie zmiana wyniku każdego z wskaźników otrzymuje punktację zgodnie z wzorem:

Tabela 6. Metoda parametryczna

Poprawa zgodna z kierunkiem lub uzyskanie maksymalnego wyniku właściwego dla wskaźnika	Taki sam poziom	Pogorszenie w stosunku do określonego kierunku
1	0	–1

Tabela 7. Metoda parametryczna – przykład

Wskaźnik	Średnia z lat 2017–2019	Wynik w 2020 roku	Punktacja
odebrane przez właściciela	35%	33%	–1
przeprowadzone adopcje	27%	30%	1

Na koniec należy podliczyć punkty. Prawidłowo skonstruowane gminne programy zapobiegania bezdomności zwierząt i opieki nad zwierzętami bezdomnymi powinny w każdym następnym roku otrzymywać więcej punktów aż do momentu, w którym będą otrzymywały maksymalną możliwą liczbę punktów (utrzymanie prawidłowego stanu zaspokojenia potrzeb).

Metoda nieparametryczna

Trzecia wymieniona metoda oparta jest na znajomości funkcyjnej zależności między nakładami i efektami. W tym wypadku, mimo że nie dysponujemy danymi, które pozwoliłyby na przeprowadzenie matematycznej analizy zależności między badanymi cechami a ustalonymi celami, metoda nieparametryczna pozwala na dokonanie oceny przez weryfikację przeprowadzonych obserwacji. W konsekwencji krzywa efektywności

może zostać wykonana na podstawie danych empirycznych wyrażających wielkość nakładów i efektów.

Wykorzystując metodę nieparametryczną, proponujemy analizę każdej formy realizacji zadania według poniższych kryteriów:

Tabela 8. Kryteria osiągnięcia celów

Dobrostan zwierząt	Ograniczanie wydatków publicznych	
1 do 3	1 do 3	Waga osiągnięcia danego celu, gdzie „1" oznacza niewielki wpływ, a „3" bardzo duży wpływ na osiągnięcie celu.
0	0	Waga „0" przyznawana w sytuacji, gdy wykonanie zadania jest neutralne dla osiągnięcia celu.
–1 do –3	–1 do –3	Stopień naruszenia (w wartościach ujemnych), gdzie „–1" oznacza niewielki uszczerbek, a „–3" istotny uszczerbek w osiągnięciu celu.
Suma z kolumny	Suma z kolumny	Suma wiersza

Tabela 8 pozwala określić stopień osiągnięcia poszczególnych celów przyjętych przez gminę, których urzeczywistnienie mogło być powierzona innym podmiotom. Zsumowanie poszczególnych kolumn pozwoli zobaczyć, jak w ostatecznym rozrachunku osiągane są poszczególne cele. Pozycja „Suma wiersza" przedstawia ostateczną ocenę badanego środka. Jeżeli suma wiersza będzie większa od zera oznacza to, że całkowita ocena środka wskazuje, że dany środek pozytywnie wpływa na osiąganie celów. Wartość poniżej zera sugeruje, że środek nie osiąga celów i działa na ich niekorzyść. Wynik zerowy wskazuje na neutralność realizowanego środka. Oczywiście im więcej punktów otrzyma badany środek, tym lepiej. W sytuacji gdy uszczerbek dla danego celu jest istotny (uzyska ocenę „–3"), dany środek nie powinien mieć zastosowania. Stosowanie powyższej tabeli do oceny środków pozwoli również na wybór optymalnego rozwiązania. Przez ustandaryzowaną punktację możemy zweryfikować, który środek ostatecznie jest najkorzystniejszy z punktu widzenia osiągania ustalonych celów.

Druga z miar nieparametrycznych wymaga udzielenia odpowiedzi na pytania kontrolne podsumowujące realizację gminnego programu zapobiegania bezdomności zwierząt i opieki nad zwierzętami bezdomnymi.

Pytania mogą być następujące (przykład poniżej) i powinny być zadane odrębnie do każdego z zadań (odpowiedzi TAK/NIE):

Zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt

1. Czy zadanie zostało zrealizowane?
2. Czy środki publiczne zostały prawidłowo wykorzystane?
3. Czy wszystkie zgłoszenia zostały przyjęte i czy podjęto na ich podstawie odpowiednie działania (wdrożono prawidłowe postępowanie)?
4. Czy zostały przeprowadzone przez pracowników urzędu gminy kontrole w podmiotach rzeczywiście realizujących zadanie?
5. Czy zakończyły się one wynikiem pozytywnym?
6. Czy otrzymano pełne sprawozdanie z realizacji powierzonego zadania?
7. Czy realizacja zadania przebiegła bez skarg?

Te same pytania powinny zostać zadane do każdego z zadań. Jeżeli w którymś pytaniu udzielono odpowiedzi NIE, powinno być załączone wyczerpujące uzasadnienie zawierające opis problemu oraz wskazujące działania podjęte w celu przeciwdziałania pojawieniu się go w przyszłości.

Podsumowanie analizy powinno zawierać opis pojawiających się problemów w trakcie wykonywania programu zapobiegania bezdomności zwierząt i opieki nad zwierzętami bezdomnymi. Powinna także być zawarta próba wskazania zmian, które przyczynią się do ich wyeliminowania w przyszłości.

Sankcje wobec gmin i innych podmiotów

Ta część rozważań oraz problemy w niej poruszone zostały zainspirowane *Raportem o problemie bezdomnych zwierząt* Fundacji „Argos" z 2016 roku (Raport Fundacji Argos 2016). We wskazanej publikacji została przeprowadzona szczegółowa analiza stanu faktycznego w zakresie walki z bezdomnością zwierząt w Polsce. Choć *Raport* powstał kilka lat temu, wiele problemów w nim poruszonych wciąż jest aktualnych, uznałyśmy więc, że w niniejszym poradniku nie ma potrzeby powtarzania tej analizy. Równocześnie podjęłyśmy próbę wskazania pewnych mechanizmów mogących służyć eliminacji negatywnych zjawisk w nim opisanych, choć na pewno nie wszystkich. W tym rozdziale nie będziemy także powtarzać wymogów stawianych przez ustawodawcę wobec poszczególnych podmiotów (zostały już one szczegółowo opisane we wcześniejszych rozdziałach). Ograniczymy się tu jedynie do omówienia instrumentów prawnych służących eliminacji błędów oraz nadużyć.



Ustawa z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej
art. 23
Kto, wbrew ciążącemu na nim obowiązkowi, nie udostępnia informacji publicznej, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku.

Rozpoczniemy od komentarza do rozdziału *Prawo do dostępu do informacji publicznej*. Należy tu wyraźnie podkreślić, że udostępnienie informacji publicznej jest obowiązkiem publicznoprawnym. Zgodnie z art. 23 **Ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej** uchylanie się, wbrew ciążącemu obowiązkowi, od udostępniania informacji publicznej, jest występkiem i podlega karze.



Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym
art. 91 ust. 1
Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Nadzór nad działalnością uchwałodawczą gmin, zgodnie z art. 85 i art. 86 u.s.g., jest sprawowany przez Prezesa Rady Ministrów, wojewodę oraz – w zakresie spraw finansowych – przez właściwą regionalną izbę obrachunkową na podstawie kryterium zgodności z prawem. **Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym** w art. 91 ust. 1 przewiduje, że w wypadku wykazania sprzeczności z prawem uchwały lub zarządzenia powinny one być uznane za nieważne (w całości lub w części). Można w tym miejscu wskazać, że wojewodowie chętnie i często korzystają z tego środka nadzorczego w wypadku uchwał zawierających gminny program zapobiegania bezdomności zwierząt i opieki nad zwierzętami bezdomnymi, zwłaszcza w zakresie błędów legislacyjnych i niezgodności z zasadami techniki prawodawczej. Ten instrument prawny powinien także służyć kontroli uchwał pod kątem ich zgodności z prawem materialnym oraz wymogów stawianych gminom i podmiotom, którym gminy powierzają realizację zadań.

W świetle raportu Fundacji „Argos":

> gminy zaś nie czują się związane samym wymogiem prawnym współpracy z legalnymi schroniskami, skoro ich brakuje.

Należy więc podkreślić ogromną rolę w zakresie ułatwiania kontroli, jaką ma włączenie do samej uchwały (zwykle w załączniku) wskazania konkretnych podmiotów, z którymi gminy planują podpisać umowy na realizację zadań wynikających z gminnych programów. Również wojewodowie, wykonując swoje obwiązki nadzorcze, powinni podejmować działania kontrolne w zakresie sprawdzenia legalności działania podmiotów (zwłaszcza schronisk dla zwierząt, ale także zakładów leczniczych dla zwierząt czy podmiotów zajmujących się odławianiem zwierząt) wskazanych w uchwałach. Każdy z podmiotów, z którymi gmina zamierza podpisać umowę, musi spełniać wszystkie wymogi stawiane przez prawo wobec typu działalności, jaką ten podmiot prowadzi, przez cały czas trwania umowy.



Ustawa z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych

art. 5 ust. 1

Izby kontrolują gospodarkę finansową, w tym realizację zobowiązań podatkowych oraz zamówienia publiczne podmiotów, o których mowa w art. 1 ust. 2 (w tym jednostki samorządu terytorialnego), na podstawie kryterium zgodności z prawem i zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym.

art. 11 ust. 1

W zakresie działalności nadzorczej właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach:
1) procedury uchwalania budżetu i jego zmian;
2) budżetu i jego zmian; […]
4) zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego; […]
6) absolutorium; […].

Podobne uprawnienia nadzorcze wobec uchwał rady gminy bądź miasta ma właściwa regionalna izba obrachunkowa (RIO), zgodnie z **Ustawą z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych.** Właściwa regionalna izba obrachunkowa także może stwierdzić nieważność uchwały (w całości bądź w części). W obecnym stanie prawnym gminny program zapobiegania bezdomności zwierząt i opieki nad zwierzętami bezdomnymi nie podlega wprawdzie nadzorowi RIO, jednakże środki na jego realizację są ujmowane w budżecie gminy (zwykle działy 010 Rolnictwo i łowiectwo – 01095 Pozostała działalność, oraz 900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska – 90013 Schroniska dla zwierząt). A sprawozdanie z wykonania budżetu wymaga absolutorium, które już podlega nadzorowi regionalnej izby obrachunkowej.

Równocześnie, jeśli jakieś zadania realizowane są przez udzielenie dotacji, uchwała określająca zasady i zakres ich przyznawania także podlega nadzorowi ze strony RIO (Uchwała KRIO w Łodzi 2017).

Zasady wydatkowania środków publicznych na zadania wynikające z gminnego programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt określa art. 44 ust. 2 **Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych**. Sankcje za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wymienia **Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.**



Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych
art. 44 ust. 2
Jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków.



Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych
art. 11 ust. 1
Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków.

Artykuł 44 ust. 2 u.f.p. powinien mieć także zastosowanie do ponoszenia wydatków publicznych w związku z na przykład podpisaniem umowy z podmiotem, który nie spełnia ustawowych wymogów dla prowadzenia określonego typu działalności (zwłaszcza wymogów określonych w samej definicji danego podmiotu). **W wypadku schronisk dla zwierząt, jeśli nie prowadzą one działalności nadzorowanej zgodnie z wymogami zawartymi w u.z.z., nie mogą być uznane za schronisko dla zwierząt w rozumieniu u.o.z.** Prawo nie przewiduje więc podstawy prawnej zawarcia umowy z takim podmiotem oraz wykonania zobowiązania z niej wynikającego, a ewentualne wydatki w takiej sytuacji ponoszone są w sposób sprzeczny z prawem.

Do wszystkich czynności prawnych podejmowanych w celu realizacji gminnego programu zapobiegania bezdomności zwierząt i opieki nad zwierzętami bezdomnymi będzie także mogła być zastosowana sankcja nieważności czynności prawnej, zawarta w art. 58 § 1 k.c.



Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku – Kodeks cywilny
art. 58 § 1
Czynność prawna sprzeczna z ustawą albo mająca na celu obejście ustawy jest nieważna, chyba że właściwy przepis przewiduje inny skutek, w szczególności ten, iż na miejsce nieważnych postanowień czynności prawnej wchodzą odpowiednie przepisy ustawy.

Równocześnie w tym miejscu jedynie zwracamy uwagę na przepisy karne znajdujące się zarówno w u.o.z., jak i w u.z.z. Przede wszystkim:



Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt
art. 35 ust. 1, ust. 1a, ust. 2
Kto zabija, uśmierca zwierzę albo dokonuje uboju zwierzęcia z naruszeniem przepisów art. 6 ust. 1, art. 33 lub art. 34 ust. 1–4 podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.
Tej samej karze podlega ten, kto znęca się nad zwierzęciem.
Jeżeli sprawca czynu określonego w ust. 1 lub 1a działa ze szczególnym okrucieństwem podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.

A jako znęcanie się nad zwierzętami jest także klasyfikowane:

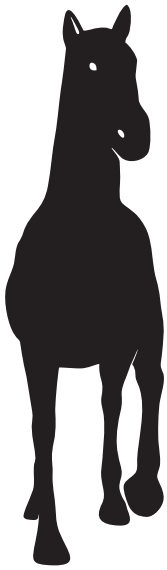
utrzymywanie zwierząt w niewłaściwych warunkach bytowania, w tym utrzymywanie ich w stanie rażącego zaniedbania lub niechlujstwa, bądź w pomieszczeniach albo klatkach uniemożliwiających im zachowanie naturalnej pozycji; […].

art. 37 ust. 1
Kto narusza nakazy albo zakazy określone w art. 9, art. 10a ust. 1–3, art. 11 ust. 3, art. 12 ust. 1–6, art. 13 ust. 1, art. 14, art. 15 ust. 1–5, art. 16, art. 17 ust. 1–7, art. 18, art. 22 ust. 1, art. 22a, art. 25 lub art. 27
podlega karze aresztu albo grzywny.

Tu między innymi:

art. 9
Kto utrzymuje zwierzę domowe, ma obowiązek zapewnić mu pomieszczenie chroniące je przed zimnem, upałami i opadami atmosferycznymi, z dostępem do światła dziennego, umożliwiające swobodną zmianę pozycji ciała, odpowiednią karmę i stały dostęp do wody.

art. 12
1. Kto utrzymuje zwierzęta gospodarskie jest obowiązany do zapewnienia im opieki i właściwych warunków bytowania. […]
5. Obsada zwierząt ponad ustalone normy powierzchni dla danego gatunku, wieku i stanu fizjologicznego jest zabroniona.



Ustawa z dnia 11 marca 2004 roku o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt

art. 77 pkt 1–2

Kto:

prowadząc działalność nadzorowaną, nie spełnia wymagań weterynaryjnych przewidzianych dla określonego rodzaju i zakresu tej działalności, powodując przez to zagrożenie epizootyczne lub epidemiczne lub niewłaściwą jakość zdrowotną produktów, albo prowadzi taką działalność bez stwierdzenia spełniania wymagań weterynaryjnych,

dokonuje przywozu zwierząt lub niejadalnych produktów pochodzenia zwierzęcego wbrew zakazowi przywozu lub bez zachowania, lub z naruszeniem wymagań weterynaryjnych obowiązujących w tym zakresie,

podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku.

art. 85 ust. 1 pkt 1, pkt 4b, pkt 7

Kto:

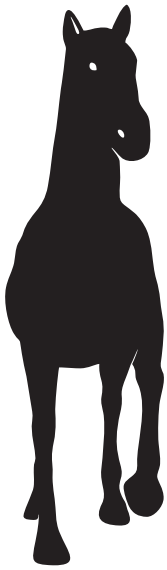
prowadząc działalność nadzorowaną, nie spełnia wymagań weterynaryjnych określonych dla danego rodzaju i zakresu tej działalności albo prowadzi taką działalność bez zawiadomienia w wymaganym terminie o zamiarze jej rozpoczęcia,

świadcząc usługi z zakresu medycyny weterynaryjnej: nie prowadzi lub prowadzi w sposób nieprawidłowy dokumentację lekarsko-weterynaryjną,

będąc posiadaczem zwierząt gospodarskich, nie prowadzi lub prowadzi w sposób nieprawidłowy ewidencję leczenia zwierząt,

podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo karze grzywny.

Obowiązki wójta, burmistrza lub prezydenta miasta w zakresie interwencji



Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt
art. 7 ust. 1, ust. 1a, ust. 1c, ust. 3, ust. 4, ust. 6

Zwierzę traktowane w sposób określony w art. 6 ust. 2 [przez znęcanie się nad zwierzętami należy rozumieć zadawanie albo świadome dopuszczanie do zadawania bólu lub cierpień] może być czasowo odebrane właścicielowi lub opiekunowi na podstawie decyzji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) właściwego ze względu na miejsce pobytu zwierzęcia i przekazane:

1) schronisku dla zwierząt, jeżeli jest to zwierzę domowe lub laboratoryjne, lub

2) gospodarstwu rolnemu wskazanemu przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), jeżeli jest to zwierzę gospodarskie, lub

3) ogrodowi zoologicznemu lub schronisku dla zwierząt, jeżeli jest to zwierzę wykorzystywane do celów rozrywkowych, widowiskowych, filmowych, sportowych lub utrzymywane w ogrodach zoologicznych.

Decyzja, o której mowa w ust. 1, podejmowana jest z urzędu po uzyskaniu informacji od Policji, straży gminnej, lekarza weterynarii lub upoważnionego przedstawiciela organizacji społecznej, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt.

W przypadku braku zgody, o której mowa w ust. 1b, lub wystąpienia innych okoliczności uniemożliwiających przekazanie zwierzęcia podmiotom, o których mowa w ust. 1, zwierzę może zostać nieodpłatnie przekazane innej osobie prawnej lub jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej albo osobie fizycznej, która zapewni mu właściwą opiekę.

W przypadkach niecierpiących zwłoki, gdy dalsze pozostawanie zwierzęcia u dotychczasowego właściciela lub opiekuna zagraża jego życiu lub zdrowiu, policjant, strażnik gminny lub upoważniony przedstawiciel organizacji społecznej, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, odbiera mu zwierzę, zawiadamiając o tym niezwłocznie wójta (burmistrza, prezydenta miasta), celem podjęcia decyzji w przedmiocie odebrania zwierzęcia.

W przypadkach, o których mowa w ust. 1 i 3, kosztami transportu, utrzymania i koniecznego leczenia zwierzęcia obciąża się jego dotychczasowego właściciela lub opiekuna.
Odebrane zwierzę podlega zwrotowi, jeżeli sąd nie orzeknie w trybie art. 35 ust. 3 przepadku zwierzęcia, a także jeżeli postępowanie karne w tej sprawie zostanie umorzone.

Możliwość odebrania zwierzęcia na podstawie decyzji administracyjnej lub interwencyjnie jest nierozerwalnie związana z uzasadnionym podejrzeniem popełnienia przestępstwa, którego ofiarą jest zwierzę. Przykłady traktowania zwierząt, które są kwalifikowane jako znęcanie się nad zwierzętami, są wymienione w art. 6 ust. 2 u.o.z., ale jest to katalog otwarty. Oznacza to, że także inne działania lub zaniechania mogą być w ten sposób zakwalifikowane (między innymi Wyrok SN, sygn. V KK/187/09). Jednym z przykładów zachowania określonego w art. 6 ust. 2 pkt 10 u.o.z., który może być także wynikiem zaniedbania, jest:

> utrzymywanie zwierząt w niewłaściwych warunkach bytowania, w tym utrzymywanie ich w stanie rażącego zaniedbania lub niechlujstwa, bądź w pomieszczeniach albo klatkach uniemożliwiających im zachowanie naturalnej pozycji.

W kontekście możliwości odebrania zwierzęcia na podstawie decyzji administracyjnej lub interwencyjnie rozróżnienie przestępstwa z art. 35 u.o.z. (zabicie poza dopuszczonymi przez prawo wyjątkami oraz znęcanie się nad zwierzętami) od wykroczeń wymienionych w dalszych artykułach tej ustawy ma decydujące znaczenie, tylko bowiem w sytuacji uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa znęcania się nad zwierzęciem istnieje możliwość odebrania ich na podstawie art. 7 u.o.z.

Instytucja odebrania zwierzęcia ma na celu ochronę dobra chronionego (życia i zdrowia zwierzęcia oraz wolności od cierpienia, to znaczy dobrostanu) oraz izolację sprawcy od ofiary. Wskazać jednak należy, że rolą organu wykonawczego gminy nie jest ocena winy sprawcy, a jedynie ocena stanu faktycznego sprawy w zakresie dobrostanu zwierzęcia. Mają tu znaczenie przesłanki o charakterze przedmiotowym (czy występują elementy wskazujące na znęcanie się nad zwierzętami), a nie podmiotowym (jaki był zamiar czy wola opiekuna zwierzęcia). Możliwość odebrania zwierzęcia ma na celu zabezpieczenie zwierzęcia. Podkreślmy, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) nie są uprawnieni do ustalania, czy

rzeczywiście doszło do popełnienia przestępstwa (jest to rola właściwych organów ścigania).

Zgodnie z art. 7 u.o.z. do odebrania zwierzęcia może dojść w dwóch trybach: zwykłym (ust. 1) i interwencyjnym (ust. 3). Przebieg tej procedury oparty jest na procedurze administracyjnej. Wszczęcie postępowania administracyjnego w obu wypadkach następuje z urzędu, a kończy się ono orzeczeniem rozstrzygającym sprawę – decyzją administracyjną (ze wszystkimi jej rygorami określonymi w **Ustawie z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego** i u.o.z.) wydaną przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Decyzja ta może mieć formę decyzji o odebraniu zwierzęcia (ust. 1) lub decyzji o zatwierdzeniu odebrania interwencyjnego (ust. 3) (ta decyzja jest decyzją następczą, a stanem faktycznym i prawnym, który podlega ocenie i na podstawie którego dokonywana jest ocena, jest stan z momentu odebrania zwierzęcia). Decyzja ta ma jednak charakter tymczasowy i nie powoduje utraty prawa własności po stronie opiekuna, ponieważ rozstrzygnąć o tym może jedynie sąd w postępowaniu karnym (ust. 6). Postępowanie odwoławcze w sprawach z art. 7 u.o.z. prowadzone jest przed właściwym samorządowym kolegium odwoławczym, a na rozstrzygnięcie organu wyższego stopnia przysługuje skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego w trybie **Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi**.

Ponieważ celem odebrania zwierzęcia w trybie administracyjnym jest izolacja ofiary od sprawcy – osoby podejrzanej o znęcanie się nad zwierzęciem – należy równolegle zawiadomić o możliwości popełnienia przestępstwa odpowiednie organy ścigania. Wynika to z faktu, że o przepadku zwierzęcia (trwałej izolacji od sprawcy przestępstwa) może orzec jedynie sąd powszechny w wyniku przeprowadzonego postępowania karnego. Warto w tym miejscu także dodać, że zgodnie z art. 7 ust. 4 u.o.z. koszty transportu, utrzymania oraz koniecznego leczenia zwierzęcia obciążają dotychczasowego opiekuna zwierzęcia (osobę, której zostało ono odebrane) i mogą być dochodzone w trybie **Ustawy z dnia 17 czerwca 1966 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji**.

W osnowie decyzji organu wykonawczego gminy, oprócz rozstrzygnięcia w sprawie odebrania zwierzęcia, powinno znaleźć się wskazanie, do jakiego miejsca zostanie ono przekazane (wyliczenie z ust. 1 oraz wyjątki z ust. 1c). Decyzja ta jednak nie musi rozstrzygać o kosztach, ale

mogą być one określone później (w odrębnej decyzji wydanej na podstawie art. 7 ust. 4 u.o.z.):

> decyzja o czasowym odebraniu zwierząt nie musi zawierać rozstrzygnięcia ustalającego wysokość kosztów transportu, utrzymania i koniecznego leczenia zwierząt, obciążającego właściciela lub ich opiekuna. Brak orzeczenia w tym zakresie na etapie wydawania decyzji o czasowym odebraniu zwierząt nie stanowi o niewykonalności decyzji podjętej w oparciu o art. 7 ust. 1 lub 3 ustawy z 1997 r. o ochronie zwierząt. Decyzje takie podlegając natychmiastowemu wykonaniu (art. 7 ust. 2) i co więcej, w przypadkach określonych w art. 7 ust. 3 tej ustawy, są wydawane już po odebraniu zwierząt. Nie ulega wątpliwości, że kosztami transportu, utrzymania i koniecznego leczenia zwierzęcia obciąża się jego dotychczasowego właściciela lub opiekuna. Wynika to wprost z przepisu prawa, tj. z art. 7 ust. 4 powyższej ustawy. Choć ustawa ta nie stanowi o konieczności wydania decyzji w tym zakresie, to przyjmując, że rozstrzygnięcie takie stanowiłoby konkretyzację obowiązku ciążącego na właścicielu lub opiekunie zwierząt do poniesienia tychże kosztów, zaakceptować można pogląd o celowości wydania w tym zakresie odrębnej decyzji administracyjnej. Dodatkowo wskazać należy, że określenie w decyzji o odebraniu czasowym zwierząt konkretnej wysokości kosztów utrzymania i koniecznego ich leczenia będzie z reguły niemożliwe. Nie sposób na tym etapie rozstrzygania przewidzieć okresu wymaganego do leczenia poszczególnych zwierząt i rzeczywistych kosztów z tym związanych.
>
> (Postanowienie WSA w Gdańsku, sygn. II SA/Gd 153/18)

W wypadku interwencyjnego odebrania zwierzęcia (tryb z ust. 3) przesłanką jego dokonania jest zagrożenie życia lub zdrowia zwierzęcia, ustawodawca nie wymaga więc wykazania, że zwierzę już ucierpiało (Kuszlewicz 2019). Stan zagrożenia powinien być w takim wypadku bezpośredni, a ocena jest dokonywana na podstawie doświadczenia życiowego i zdrowego rozsądku.

Odebrania interwencyjnego mogą dokonać osoby wskazane w art. 7 ust. 3 u.o.z., po czym w pierwszym możliwym momencie (niezwłocznie) są one obowiązane do zawiadomienia o tym organu wykonawczego gminy. Można także przypomnieć, że ponieważ odebranie zwierzęcia zwykle jest poprzedzone (następuje przed) zawiadomieniem o popełnie-

niu przestępstwa oraz powinno doprowadzić do wszczęcia postępowania karnego wobec opiekuna, stan zdrowia zwierzęcia i warunki, w których było przetrzymywane, powinny być dokładnie udokumentowane.

W wypadku wszczęcia postępowania z urzędu przez organ wykonawczy gminy na podstawie art. 7 ust. 3 u.o.z. organizacja społeczna, która zwierzę odebrała, staje się stroną postępowania (a nie podmiotem na prawach strony), co potwierdza NSA:

> decyzja o odebraniu zwierzęcia podjęta na podstawie art. 7 ust. 3 u.o.z. dotyka zatem bezpośrednio własnego konkretnego, aktualnego, obiektywnie sprawdzalnego interesu prawnego i obowiązku organizacji społecznej, ponieważ jej treść przesądza o obciążeniu kosztami transportu, utrzymania i koniecznego leczenia zwierzęcia, albo jego dotychczasowego właściciela lub opiekuna (w razie podjęcia decyzji w przedmiocie odebrania zwierzęcia – art. 7 ust. 4 u.o.z.), albo organizacji społecznej, w razie prawomocnego odmówienia wydania decyzji w przedmiocie odebrania zwierzęcia […]. Nie potrzebuje więc i nie może sięgać do określonych w art. 31 § 1 K.p.a. uprawnień, aby uczestniczyć w postępowaniu na prawach strony, gdyż sama, z mocy prawa, jest stroną tego postępowania. Na podstawie art. 7 ust. 3 u.o.z. organizacja społeczna, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, realizuje własne uprawnienia materialnoprawne, występując w postępowaniu w przedmiocie odebrania zwierzęcia, jako strona legitymująca się interesem prawnym.
>
> (Wyrok NSA, sygn. II OSK 2684/16)

Teza ta została potwierdzona uchwałą siedmiu sędziów NSA:

> W postępowaniu zmierzającym do wydania decyzji na podstawie art. 7 ust. 3 in fine ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2019 r., poz. 122 ze zm.) organizacja społeczna, której statutowym celem jest ochrona zwierząt, a której upoważniony przedstawiciel odebrał zwierzę i zawiadomił o tym wójta (burmistrza, prezydenta miasta), posiada status strony w rozumieniu art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r., poz. 2096 ze zm.).
>
> (Uchwała NSA, sygn. II OPS 2/19)

W zakresie uprawnień organizacji społecznych należy także zwrócić uwagę na art. 40 u.o.z.:

> organizacje społeczne, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, mogą współdziałać z właściwymi instytucjami państwowymi i samorządowymi w ujawnianiu oraz ściganiu przestępstw i wykroczeń określonych w ustawie.

Pozostałe obowiązki, w tym obowiązki wójta, burmistrza lub prezydenta miasta

Należy wspomnieć jeszcze o dwóch obowiązkach wszystkich obywateli wobec zwierząt, ale związanych nierozerwalnie z obowiązkami organów gminy. Pierwszy obowiązek to wynikający z art. 25 u.o.z. obowiązek zapewnienia pomocy i zawiadomienia właściwych służb w wypadku potrącenia zwierzęcia:

> prowadzący pojazd mechaniczny, który potrącił zwierzę, obowiązany jest, w miarę możliwości, do zapewnienia mu stosownej pomocy lub zawiadomienia jednej ze służb, o których mowa w art. 33 ust. 3.

Niezastosowanie się do tego obowiązku jest wykroczeniem podlegającym karze na podstawie art. 37 ust. 1 u.o.z. Ponadto ust. 2 tego artykułu kryminalizuje również tak zwane postacie zjawiskowe czynu zabronionego, w tym wypadku podżeganie i pomocnictwo.

Drugi obowiązek wynika z art. 9a u.o.z.:

> osoba, która napotka porzuconego psa lub kota, w szczególności pozostawionego na uwięzi, ma obowiązek powiadomić o tym najbliższe schronisko dla zwierząt, straż gminną lub Policję.

Ten przepis jest kolejną normą prawną obligującą każdego, kto znajdzie się w danej sytuacji, do zawiadomienia właściwych służb.

Inny obowiązek zawiadomienia wynika już z art. 304 § 1–3 **Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 roku – Kodeks postępowania karnego** i dotyczy obowiązku zawiadomienia właściwych służb o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu (jak wszystkie przestępstwa wymienione w u.o.z.).



Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku – Kodeks postępowania karnego
art. 304 § 1–3
Każdy, dowiedziawszy się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, ma społeczny obowiązek zawiadomić o tym prokuratora lub Policję. Przepisy art. 148a oraz art. 156a stosuje się odpowiednio.
Instytucje państwowe i samorządowe, które w związku ze swą działalnością dowiedziały się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, są obowiązane niezwłocznie zawiadomić o tym prokuratora lub Policję oraz przedsięwziąć niezbędne czynności do czasu przybycia organu powołanego do ścigania przestępstw lub do czasu wydania przez ten organ stosownego zarządzenia, aby nie dopuścić do zatarcia śladów i dowodów przestępstwa.
Zawiadomienie o przestępstwie lub własne dane świadczące o popełnieniu takiego przestępstwa, co do którego obowiązkowe jest prowadzenie śledztwa przez prokuratora, Policja przekazuje wraz z zebranym materiałem niezwłocznie prokuratorowi.

Możemy zwrócić uwagę na jeszcze jeden przepis mający znaczenie dla organów gmin i mieszkańców, mianowicie art. 10a u.o.z. Przepis ten reguluje kwestie:

- związane ze sprzedażą zwierząt domowych (ust. 1 pkt 1 – zakaz wprowadzania do obrotu zwierząt domowych na targowiskach, targach i giełdach, ust. 1 pkt 2 – zakaz prowadzenia tego typu targów i giełd),
- związane z rozmnażaniem zwierząt (ust. 2 w zw. z ust. 6 – zakaz rozmnażania psów i kotów w celach handlowych poza hodowlami zwierząt zarejestrowanymi w ogólnokrajowych organizacjach społecznych, których statutowym celem jest działalność związana z hodowlą rasowych psów i kotów),
- związane z puszczaniem psów luzem (ust. 3 – zakaz puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna).

Zgodnie z art. 37 ust. 1 u.o.z., naruszenie zakazów określonych w art. 10a ust. 1–3 stanowi wykroczenie zagrożone karą aresztu albo grzywny.

Dalej nieco więcej uwagi zostanie poświęcone art. 10a ust. 3 u.o.z. Przepis ten zawiera ogólną zasadę dopuszczającą puszczanie psów luzem, jeśli są one pod kontrolą opiekuna i są oznakowane.

Z kolei zgodnie z art. 4 ust. 1 **Ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach** rada gminy przyjmuje regulamin utrzymania porządku i czystości w gminie w formie aktu

prawa miejscowego. Jedną z kwestii wymagających uregulowania w tym regulaminie jest ustalenie

> obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.
>
> (art. 4 ust. 2 pkt 6)

Należy jednak wskazać, że

> ustawodawca nie upoważnił rady gminy do sformułowania zakazu wprowadzenia psów (czy innych zwierząt domowych) na określone tereny.
>
> (Wyrok NSA, sygn. II OSK 2058/11)

Ponadto,

> obowiązek wyprowadzania psów na tereny użyteczności publicznej i tereny wspólnego użytku tylko na smyczy

także został w orzecznictwie uznany za przekroczenie upoważnienia ustawowego (Wyrok WSA w Warszawie, sygn. SA/Wa 220/17).

Także art. 77 **Ustawy z dnia 20 maja 1971 roku – Kodeks wykroczeń** wskazuje:

> § 1 Kto nie zachowuje zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia, podlega karze ograniczenia wolności, grzywny do 1000 złotych albo karze nagany. § 2 Kto dopuszcza się czynu określonego w § 1 przy trzymaniu zwierzęcia, które swoim zachowaniem stwarza niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia człowieka, podlega karze ograniczenia wolności, grzywny albo karze nagany.

Artykuł 30 ust. 1 pkt 13 **Ustawy z dnia 28 września 1991 roku o lasach** stanowi w stosunku do wyżej omawianej regulacji *lex specialis*. Przepis ten wprost zakazuje puszczania psów luzem w lasach. Zgodnie z art. 166 **Ustawy z dnia 20 maja 1971 roku – Kodeks wykroczeń** taki czyn (poza czynnościami związanymi z polowaniem) jest wykroczeniem.

Ochrona ptaków wolno żyjących na terenach zurbanizowanych

Obowiązki gmin i miast wobec ptaków wolno żyjących, które przebywają na terenach miejskich i wiejskich, wywodzą się z dwóch już wcześniej przez nas rozróżnionych systemów ochrony zwierząt. Pierwszym z nich są regulacje mające na celu zapewnianie dobrostanu zwierzęcia jako istoty zdolnej do odczuwania cierpienia (humanitarna ochrona zwierząt), a drugim ochrona przyrody (w zakresie tak zwanej ochrony gatunkowej).

Przede wszystkim należy zaznaczyć, że w stosunku do ptaków wolno żyjących stosujemy w pełni przepisy **Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt**. Wynika to z art. 2 tej ustawy, który wskazuje: „ustawa reguluje postępowanie ze zwierzętami kręgowymi […]".



Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt
art. 21
Zwierzęta wolno żyjące stanowią dobro ogólnonarodowe i powinny mieć zapewnione warunki rozwoju i swobodnego bytu […].

Jednym z najważniejszych obowiązków wobec zwierząt dzikich, zawartym w tej ustawie, jest obowiązek wynikający z art. 21 u.o.z. Wymaga on, by zwierzęta wolno żyjące miały zapewnione warunki rozwoju i swobodnego bytu dostosowane do potrzeb gatunku.

Można także powtórzyć inne nakazy i zakazy wynikające z u.o.z., w tym: zakaz zabijania zwierząt poza wyjątkami wskazanymi w ustawie, nakaz humanitarnego traktowania zwierząt (rozumiane jako traktowanie uwzględniające potrzeby zwierzęcia i zapewniające mu opiekę i ochronę), zakaz znęcania się i okrutnego traktowania, zakaz złośliwego straszenia lub drażnienia czy zakaz dokonywania zabiegów weterynaryjnych bez wymaganych uprawnień. Wskazać również należy, że zgodnie z art. 6 ust. 2 **Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt**

> przez znęcanie się nad zwierzętami należy rozumieć zadawanie albo świadome dopuszczanie do zadawania bólu lub cierpień.

Zgodnie z art. 35 ust. 1a u.o.z., znęcanie się nad zwierzętami jest przestępstwem, podobnie jak zabijanie zwierząt.

Przypomnijmy, że każda osoba fizyczna może ponosić odpowiedzialność karną na podstawie u.o.z. nie tylko za znęcanie się nad zwierzętami, ale także za świadome dopuszczenie do tego znęcania się:

> użyte w definicji z art. 6 ust. 2 tej ustawy sformułowanie pozwala na jednoznaczne przyjęcie, iż za przestępstwo znęcania się nad zwierzętami odpowiada nie tylko osoba, która osobiście zadaje ból lub cierpienie zwierzęciu, ale również ten, kto świadomie dopuszcza do zadawania przez inną osobę bólu lub cierpienia zwierzęciu. Znęcaniem się jest natomiast każde z wymienionych w art. 6 ust. 2 ustawy sposobów bezpośredniego postępowania w stosunku do zwierzęcia, które muszą być objęte zamiarem bezpośrednim sprawcy, zamiar odnosi się więc do samej czynności sprawczej, a nie do spowodowania cierpień lub bólu. Dopuszczanie polega w praktyce na nie przeciwdziałaniu, czyli przyzwoleniu i jest świadome, gdy sprawca zdaje sobie sprawę z następstw swego zachowania się, czyli że inna osoba zachowa się w jakikolwiek sposób wskazany w ust. 2 art. 6.
>
> (Wyrok SN, sygn. V KK/187/09)

Szczególnie powinno się zwrócić uwagę na możliwość zadawania krzywdy zwierzętom w czasie prac budowalnych (w tym termomodernizacji budynków). Zwłaszcza gdy dochodzi do zamurowania otworów, uniemożliwiającego uwolnienie się ptaków z pułapki, jaką stało się ich dotychczasowe siedlisko. Ta problematyka zostanie dalej rozwinięta w podrozdziale *Proces budowalny*.

Drugi reżim prawny, który ma zastosowanie w odniesieniu do ptaków wolno żyjących, to przepisy związane z ochroną przyrody, obejmujące tak zwaną ochronę gatunkową.



Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym
art. 7 ust. 1 pkt 1
Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy: […] *ochrony środowiska i przyrody* […].



Ustawa z dnia z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody
art. 2 ust. 1 pkt 1
Ochrona przyrody, w rozumieniu ustawy, polega na zachowaniu, zrównoważonym użytkowaniu oraz odnawianiu zasobów, tworów i składników przyrody: dziko występujących roślin, zwierząt i grzybów; […].

art. 4 ust. 1
Obowiązkiem organów administracji publicznej, osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych oraz osób fizycznych jest dbałość o przyrodę będącą dziedzictwem i bogactwem narodowym.

Działania w zakresie ochrony przyrody niepowierzone przez ustawodawcę innym organom administracji publicznej (w tym przede wszystkim organom administracji rządowej) lub innym podmiotom należą do zadań własnych gminy. Dlatego organy gminy są zobowiązane do stosowania i czuwania nad przestrzeganiem przepisów o ochronie przyrody. Wynika to z art. 7 ust. 1 pkt 1 **Ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym** oraz art. 4 ust. 1 **Ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody**.

Zagadnienia dotyczące już konkretnie ochrony ptaków wolno żyjących zostały rozwinięte w akcie wykonawczym do u.o.p. – w **Rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 16 grudnia 2016 roku w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt**.

Rozporządzenie w załączniku pierwszym wymienia gatunki zwierząt objęte ścisłą ochroną gatunkową, w tym: łabędzia niemego, sierpówkę (gołębiowate), gatunki jerzyka, kukułkę, gatunki mew i rybitw, gatunki bocianów, wiele gatunków sów i ptaków drapieżnych, gatunki dzięciołów, kawkę, sójkę i wilgę, wróbla i mazurka, gawrona, gatunki pliszek, szczygła, bogatkę, skowronka, szpaka i gatunki słowika, kosa i gatunki drozda. W tej grupie znajduje się także wiele gatunków nietoperzy (oraz wiele gatunków gadów, płazów i owadów).

W załączniku drugim zostały wymienione gatunki zwierząt objęte ochroną częściową, w tym: gołąb miejski, gatunki mewy, stroka, gawron, kruk, wrona siwa. W tej grupie znajdują się także gatunki jeża, wiewiórka, gatunki ryjówki (oraz wiele gatunków gadów, płazów i owadów).

Omawiany akt prawny w § 6 ust. 1 wprowadza następujące zakazy dotyczące wszystkich gatunków zwierząt objętych ochroną ścisłą i częściową:

- umyślnego zabijania,
- umyślnego okaleczania lub chwytania,
- umyślnego niszczenia jaj lub form rozwojowych,

- transportu,
- chowu,
- zbierania, pozyskiwania, przetrzymywania lub posiadania okazów gatunków,
- niszczenia siedlisk lub ostoi będących obszarem rozrodu, wychowu młodych, odpoczynku, migracji lub żerowania,
- niszczenia, usuwania lub uszkadzania gniazd, mrowisk, nor, legowisk, żeremi, tam, tarlisk, zimowisk lub innych schronień,
- umyślnego uniemożliwiania dostępu do schronień,
- zbywania, oferowania do sprzedaży, wymiany lub darowizny okazów gatunków,
- wwożenia z zagranicy lub wywożenia poza granicę państwa okazów gatunków,
- umyślnego przemieszczania z miejsc regularnego przebywania na inne miejsca,
- umyślnego wprowadzania do środowiska przyrodniczego.

Wymienione zakazy znajdą jednak wiele odstępstw:

> Zakazy, o których mowa w ust. 1 pkt 7–9 oraz w ust. 3, nie dotyczą gołębia miejskiego (*Columba livia forma urbana*), z wyłączeniem miejsc gniazdowania w trakcie obecności piskląt w gnieździe.
>
> § 6 ust. 5

> Wprowadza się następujące odstępstwa od zakazów:
> 1) zakaz usuwania gniazd, o którym mowa w § 6 ust. 1 pkt 8 oraz w § 8 ust. 1 pkt 6, nie dotyczy usuwania od dnia 16 października do końca lutego gniazd z budek dla ptaków i ssaków;
> 2) zakaz usuwania gniazd, o którym mowa w § 6 ust. 1 pkt 8 oraz w § 8 ust. 1 pkt 6, nie dotyczy usuwania od dnia 16 października do końca lutego gniazd ptasich z obiektów budowlanych lub terenów zieleni, jeżeli wymagają tego względy bezpieczeństwa lub sanitarne;
> 3) zakazy chwytania, transportu, przetrzymywania oraz umyślnego przemieszczania z miejsc regularnego przebywania na inne miejsca, o których mowa w § 6 ust. 1 pkt 2, 4, 6 i 12, nie dotyczą:
>   a) chwytania na terenach zabudowanych przez podmioty upoważnione przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska zabłąkanych zwierząt i przemieszczania ich do miejsc regularnego przebywania,

b) chwytania zwierząt rannych lub osłabionych w celu udzielenia im pomocy weterynaryjnej i przemieszczania do ośrodków rehabilitacji zwierząt.

§ 9

Należy także wskazać duże znaczenie § 10 **Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 16 grudnia 2016 roku w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt**. Przepis ten wprowadza pewne formy przeciwdziałania negatywnym skutkom działań człowieka, w tym zapobiegania negatywnych skutków wyłączeń przewidzianych w § 9 omawianego rozporządzenia. Przepis ten przewiduje następujące obowiązki:

- zabezpieczania ostoi, stanowisk i siedlisk zwierząt przed zagrożeniami zewnętrznymi,
- wykonywania zabiegów ochronnych utrzymujących właściwy stan populacji lub siedlisk zwierząt, polegających na:
  - renaturyzacji i odtwarzaniu siedlisk,
  - budowie sztucznych miejsc lęgowych, miejsc rozrodu lub wodopojów,
  - dostosowaniu sposobów i terminów wykonywania prac agrotechnicznych, leśnych, rybackich, budowlanych (w tym hydrotechnicznych), remontowych i innych, tak aby zminimalizować ich wpływ na zwierzęta i ich siedliska,
  - tworzeniu przejść dla zwierząt pod i nad drogami publicznymi oraz liniami kolejowymi,
  - przenoszeniu zwierząt zagrożonych na nowe stanowiska,
  - edukacji społeczeństwa w zakresie rozpoznawania gatunków objętych ochroną i sposobów ich ochrony,
  - uwzględniania potrzeb gatunków przy planowaniu, zatwierdzaniu i realizowaniu masowych imprez plenerowych, rekreacyjnych i sportowych.



Ustawa z dnia z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody
art. 131 pkt 14
Kto:
bez zezwolenia lub wbrew jego warunkom narusza zakazy w stosunku do roślin, zwierząt lub grzybów objętych ochroną gatunkową podlega karze aresztu albo grzywny.

Ochrona gatunkowa zwierząt została obwarowana sankcją prawnokarną, a działania niezgodne z zakazami wskazanymi powyżej stanowią wykroczenie zgodnie z art. 131 pkt 14 **Ustawy z dnia z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody**.

Proces budowlany

Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska wydała między innymi zalecenia, które powinny być stosowane w wypadku planowania i prowadzenia prac termomodernizacyjnych (GDOŚ 2021a). W zaleceniach tych wskazano:

- Potrzebę planowania prac budowlanych i remontowych poza okresem lęgowym.
- Potrzebę przeprowadzenia inwentaryzacji przyrodniczej (określenia, jakie gatunki przebywają w budynku i jego okolicach oraz w jakich miejscach). Tu należy podkreślić, że

  > jeśli inwentaryzacja potwierdziła obecność zwierząt (fakt odbycia rozrodu ptaków lub nietoperzy bądź zimowania nietoperzy), miejsca takie są siedliskami gatunków, a więc podlegają ochronie prawnej i na ich zabezpieczenie, a docelowo często zniszczenie poprzez trwałe zamknięcie, należy uzyskać zgodę właściwego miejscowo regionalnego dyrektora ochrony środowiska.

  Inwentaryzacja ta powinna odbyć się w roku poprzedzającym prace remontowe, aby można było określić okres, kiedy mogą być prowadzone prace remontowe i budowlane.
- Wymóg uzyskania zezwolenia w sytuacji, gdy prace mogą spowodować zniszczenie siedlisk (gniazd lub innych miejsc lęgowych), od właściwego regionalnego dyrektora ochrony środowiska.
- Możliwość zatrudnienia eksperta w zakresie ochrony przyrody, przede wszystkim ochrony ptaków, na etapie planowania i prowadzenia prac remontowych. W znalezieniu właściwej osoby mogą pomóc ogólnopolskie lub lokalne organizacje ornitologiczne (na przykład Ogólnopolskie Towarzystwo Ochrony Ptaków, Ptasi Patrol, Polskie Towarzystwo Ochrony Ptaków, Stołeczne Towarzystwo Ochrony Ptaków).
- Ponadto wymieniono jako celowe podjęcie działań, już po remoncie, mających na celu odnowienie siedlisk zwierząt. Przede wszystkim

przez umieszczenie odpowiednich budek lęgowych lub wyznaczenie oraz zabezpieczenie miejsc, w których ptaki będą mogły zakładać gniazda.

W tym miejscu uznałyśmy także za celowe zacytowanie części apelu Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska:

> […] nawet najlepsze przepisy nie zastąpią ludzkiej wrażliwości. Dlatego jeśli stwierdzimy, że zaplanowane lub trwające prace remontowe zagrażają występującym w budynku ptakom lub nietoperzom – reagujmy. Rozmowa i okazanie folderu informacyjnego wykonawcy prac, władzom spółdzielni lub wspólnoty mieszkaniowej mogą wystarczyć do przerwania prac zagrażających zwierzętom, zasięgnięcia fachowej porady i dokończenia robót w zgodzie z przepisami. Jeśli jednak okaże się, że to nie wystarcza, można powiadomić policję i – w miarę możliwości – zrobić zdjęcia prezentujące nieprawidłowości. Często dopiero pojawienie się służb mundurowych pozwala na szybkie, chociaż doraźne, wstrzymanie prac zagrażających ptakom i nietoperzom.
>
> Jedynym podmiotem mogącym trwale wstrzymać prace budowlane jest powiatowy inspektor nadzoru budowlanego, którego również należy zawiadomić o toczących się pracach budowlanych, bezpośrednio zagrażających zwierzętom.
>
> Często pierwszym podmiotem, do którego zgłaszane są informacje o remontach i pracach modernizacyjnych zagrażających zwierzętom jest właściwy miejscowo regionalny dyrektor ochrony środowiska – i oczywiście można to robić. Regionalny dyrektor może wszcząć postępowanie dotyczące wystąpienia szkody w środowisku. Jednak organy ochrony przyrody nie mają takich uprawnień, jakie przysługują policji (np. legitymowania osób i żądania informacji), dlatego też nie mają możliwości podjęcia natychmiastowej interwencji w terenie, zaraz po otrzymaniu zgłoszenia. W trakcie interwencji cenna jest często każda minuta, dlatego pierwszym krokiem do ochrony ptaków i nietoperzy jest wyrażenie sprzeciwu i zawiadomienie policji.

W procesie budowlanym właściwa regulacja, do której kieruje Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska (GDOŚ b.d.), znajduje się w innej ustawie. Jest to art. 75 ust. 1 **Ustawy z 27 kwietnia 2001 roku – Prawo ochrony środowiska**. Przepis ten wskazuje wyraźnie, że w trakcie prac

budowlanych inwestor realizujący przedsięwzięcie budowalne jest obowiązany uwzględnić ochronę środowiska na obszarze prowadzenia prac.



Ustawa z 27 kwietnia 2001 roku – Prawo ochrony środowiska
art. 75 ust. 1
W trakcie prac budowlanych inwestor realizujący przedsięwzięcie jest obowiązany uwzględnić ochronę środowiska na obszarze prowadzenia prac, a w szczególności ochronę gleby, zieleni, naturalnego ukształtowania terenu i stosunków wodnych.

Pewne przepisy w zakresie ochrony środowiska zawiera także **Ustawa z dnia 7 lipca 1994 roku – Prawo budowlane** (między innymi zasady projektowania i użytkowania budynków, które powinny spełniać wymagania w zakresie ochrony środowiska – art. 5 ust. 1 pkt 1, obowiązki kierownika budowy w zakresie ochrony środowiska – art. 22 pkt 1). Zgodnie z interpretacją Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska zagadnienia z zakresu ochrony przyrody (w tym ochrony gatunkowej) mieszczą się w terminie „ochrona środowiska". Wynika to z definicji zawartej w art. 3 pkt 13 p.o.ś.:

> ochrona środowiska – rozumie się przez to podjęcie lub zaniechanie działań, umożliwiające zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej; ochrona ta polega w szczególności na:
> a) racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju,
> b) przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom,
> c) przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego; […].

Konsekwencją tej regulacji jest także możliwość wstrzymania prowadzenia robót budowlanych na podstawie postanowienia organu nadzoru budowlanego (art. 50 ust. 1 pkt 2 **Ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku – Prawo budowlane**) w sytuacji, gdy są one wykonywane w sposób mogący spowodować zagrożenia dla środowiska (Kuszlewicz 2019).

Jako przykład dobrej praktyki organów administracji samorządowej należy wskazać Zarządzenie zastępcy prezydenta m.st. Warszawy z 27 stycznia 2016 roku „Zasady dotyczące ochrony ptaków i nietoperzy w budynkach podczas prac remontowych i innych do stosowania przez Wydział Architektury i Budownictwa dzielnic m.st. Warszawy". Wymienia

ono dwa istotne obowiązki skierowane do pracowników urzędu (zarządzenie ma charakter wewnętrzny):

- obowiązek informowania wnioskodawców o zakazach i nakazach wynikających z obowiązujących przepisów w zakresie ochrony przyrody,
- obowiązek żądania przedstawienia opinii przyrodniczej wystawionej przez eksperta (ornitologa lub chiropterologa) we wniosku o pozwolenie na prowadzenie prac budowlanych w stosunku do każdego obiektu o każdej porze roku.

Szczegółowe aktualne informacje na temat zwierząt bytujących w miastach oraz ich ochrony można znaleźć między innymi na stronie internetowej https://dzikainfrastruktura.psubraty.pl.

Ochrona innych zwierząt dzikich

Jak już zostało wskazane w rozdziale *Ochrona ptaków wolno żyjących na terenach zurbanizowanych*, ochrona przyrody, w tym zachowanie oraz odnawianie zasobów i składników przyrody (a w omawianym wypadku dziko występujących zwierząt) należy do zadań gminy, jeśli ustawy szczegółowe nie stanowią inaczej. Ten sam rozdział opisywał także pewne zasady związane z działaniami organów gminy w zakresie między innymi prac budowalnych i remontowych oraz urbanistyki.

Należy wskazać, że nawet jeśli konkretny gatunek zwierząt nie został objęty żadną formą ochrony, nie oznacza to, że nie jest chroniony przez prawo. Zakaz zabijania oraz niszczenia roślin, zwierząt i grzybów wynika z art. 125 **Ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody**. Naruszenie tego zakazu, zgodnie z art. 131 pkt 13 u.o.p., jest wykroczeniem.



Ustawa z dnia z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody
art. 125
Rośliny, zwierzęta lub grzyby, a także ich siedliska, nieobjęte formami ochrony przyrody mogą być niszczone lub zabijane jedynie w związku z:
1) realizacją zadań uzasadnionych potrzebami ochrony przyrody;
2) prowadzeniem badań naukowych lub edukacją;
3) racjonalną gospodarką;
4) amatorskim połowem ryb;
5) zbiorem na własne potrzeby;
6) prowadzeniem akcji ratowniczej;
7) bezpieczeństwem powszechnym;
8) bezpieczeństwem sanitarnym i weterynaryjnym;
9) ochroną życia i zdrowia ludzi;
10) zapobieganiem skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniem.

art. 131 pkt 13
Kto:
wbrew przepisom art. 125 zabija zwierzęta, niszczy rośliny lub grzyby lub niszczy siedliska roślin, zwierząt lub grzybów,
podlega karze aresztu albo grzywny.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że „w każdym przypadku niszczenie roślin i grzybów lub zabijanie zwierząt powinno być przeprowadzone również z zachowaniem możliwości realizacji celów ochrony przyrody" (Gruszecki 2020). Ochrona środowiska w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, uwzględniająca także ochronę przyrody, jest obowiązkiem gminy. Wynika ona przede wszystkim z regulacji **ustawy z 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska.** Jednakże z uwagi na szeroki zakres tego zagadnienia oraz ograniczony związek z główną tematyką poradnika nie zostanie on tutaj rozwinięty.

Dalej przypominamy, że wszystkie gatunki zwierząt kręgowych podlegają ochronie humanitarnej zwierząt zgodnie z art. 2 **Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt**. Uwagi poczynione w rozdziale *Ochrona ptaków wolno żyjących na terenach zurbanizowanych* mają tu w pełni zastosowanie.

Osobny, a w tym miejscu istotny, problem dotyczy opieki nad zwierzętami wolno żyjącymi:

> przykładowo w chwili obecnej brak jest mechanizmów prawnych, które w sposób jednoznaczny i niebudzący wątpliwości określałyby, w jakim zakresie gminy mają obowiązek zapewniania, w tym finansowania, opieki i ochrony zwierzętom wolno żyjącym, np. w sytuacji gdy zwierzę takie wymaga nie tylko udzielenia doraźnej pomocy weterynaryjnej (obowiązek jej zapewnienia wynika z art. 11a ust. 2 pkt 8 u.o.z.), ale także transportu zwierzęcia oraz zagwarantowania mu dłuższej opieki i rehabilitacji.
>
> (Kuszlewicz 2019)

Pewnych wyjaśnień na zasygnalizowane wyżej pytania udzieliło Ministerstwo Środowiska w odpowiedzi na interpelację poselską:

> w przypadku, gdy możliwe jest udzielenie pomocy, ranne dziko występujące zwierzęta mogą trafiać do ośrodków rehabilitacji zwierząt. Funkcjonowanie takich ośrodków reguluje ustawa z dnia 16 kwietnia

2004 r. o ochronie przyrody. Obecnie w Polsce działają 84 takie jednostki.

(MŚ 2018)



Ustawa z dnia z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody
art. 76 ust. 2 i ust. 3
Warunki przebywania zwierząt w ośrodku powinny odpowiadać potrzebom biologicznym zwierząt w okresie ich leczenia i rehabilitacji.
Regionalny dyrektor ochrony środowiska może dofinansowywać z własnych środków budżetowych leczenie i rehabilitację zwierząt w ośrodkach.

Wykaz ośrodków rehabilitacji dzikich zwierząt można znaleźć na stronie internetowej https://www.gov.pl/web/gdos/wykaz-osrodkow-rehabilitacji-zwierzat (GDOŚ 2021b).

Ministerstwo Środowiska wskazało dalej:

> należy zauważyć, iż przypadki takie mają charakter lokalny. Skoro zatem do zadań własnych gminy należą zadania w zakresie ochrony przyrody, to można uznać, że do zadań gminy należy również udzielanie pomocy dzikim zwierzętom przebywającym na terenie gminy, w szczególności poprzez zorganizowanie akcji ratunkowych lub zapewnienie transportu zwierząt do ośrodków rehabilitacji zwierząt.
>
> (MŚ 2018)

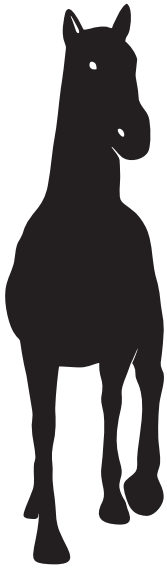
Podsumowując, w zakresie opieki nad zwierzętami dzikimi (będącej realizacją ochrony humanitarnej zwierząt), zgodnie z odpowiedzią Ministerstwa Środowiska, większość zadań wykonywanych jest przez gminy oraz ośrodki rehabilitacji dzikich zwierząt (z czego wiele z nich prowadzonych jest przez organizacje pozarządowe). Odpowiedź ta powinna jednak wywoływać liczne wątpliwości, zwłaszcza w kontekście **Ustawy z dnia 28 września 1991 roku o lasach**. Należy przy tym zwrócić szczególną uwagę na dwa przepisy – art. 54 pkt 5:

> Lasy Państwowe otrzymują dotacje celowe z budżetu państwa na zadania zlecone przez administrację rządową, a w szczególności na: opracowanie planów ochrony dla rezerwatów przyrody znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych, ich realizację, **ochronę gatunkową roślin i zwierząt** oraz sprawowanie nadzoru nad obszarami wchodzącymi w skład sieci Natura 2000,

i art. 58 ust. 2 pkt 5a:

> Środki funduszu leśnego mogą być przeznaczone również na: **ochronę przyrody w lasach** realizowaną metodami gospodarki leśnej.

Także Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, przynajmniej w zakresie lasów stanowiących własność Skarbu Państwa, ma wskazane wśród swoich zadań ochronę zwierząt oraz ochronę przyrody. Ponadto ustawa *expressis verbis* pozwala na przekazanie na ochronę przyrody (w tym ochronę gatunkową zwierząt) określonych środków finansowych właśnie na rzecz tego podmiotu. Zwłaszcza że do problemu ochrony zwierząt nawiązują również inne przepisy **Ustawy z dnia 28 września 1991 roku o lasach** (art. 6 ust. 1 pkt 1, art. 7 ust. 1 pkt 2 lit. a, art. 30 ust. 1 oraz art. 45 ust. 1 pkt 2–3).



Ustawa z dnia 28 września 1991 roku o lasach:

art. 6 ust. 1 pkt 1

*trwale zrównoważona gospodarka leśna – działalność zmierzającą do ukształtowania struktury lasów i ich wykorzystania w sposób i tempie zapewniającym **trwałe zachowanie ich bogactwa biologicznego*** […].

art. 7 ust. 1 pkt 2 lit. a

Trwale zrównoważoną gospodarkę leśną prowadzi się według planu urządzenia lasu lub uproszczonego planu urządzenia lasu, z uwzględnieniem w szczególności następujących celów:
*ochrony lasów, zwłaszcza lasów i ekosystemów leśnych stanowiących naturalne fragmenty rodzimej przyrody lub lasów szczególnie cennych ze względu na: **zachowanie różnorodności przyrodniczej*** […].

art. 30 ust. 1.

W lasach zabrania się: […]
11) wybierania jaj i piskląt, niszczenia lęgowisk i gniazd ptasich, a także niszczenia legowisk, nor i mrowisk;
12) płoszenia, ścigania, chwytania i zabijania dziko żyjących zwierząt;
13) puszczania psów luzem;
14) hałasowania oraz używania sygnałów dźwiękowych, z wyjątkiem przypadków wymagających wszczęcia alarmu.

art. 45 ust. 1 pkt 2–3

W Lasach Państwowych tworzy się Służbę Leśną. Do Służby Leśnej zalicza się pracowników zajmujących się:
*zwalczaniem przestępstw i wykroczeń w zakresie szkodnictwa leśnego i **ochrony przyrody** oraz wykonywaniem innych zadań w zakresie ochrony mienia.*

Można dalej dodać, że art. 181 **Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 roku – Kodeks karny** przewiduje:

§ 1. Kto powoduje zniszczenie w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.
§ 2. Kto, wbrew przepisom obowiązującym na terenie objętym ochroną, niszczy albo uszkadza rośliny lub zwierzęta powodując istotną szkodę, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.
§ 3. Karze określonej w § 2 podlega także ten, kto niezależnie od miejsca czynu niszczy albo uszkadza rośliny lub zwierzęta pozostające pod ochroną gatunkową powodując istotną szkodę.
§ 4. Jeżeli sprawca czynu określonego w § 1 działa nieumyślnie, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.
§ 5. Jeżeli sprawca czynu określonego w § 2 lub 3 działa nieumyślnie, podlega grzywnie albo karze ograniczenia wolności.

Podobnie działania skierowane przeciwko zwierzętom w lesie mogą być zakwalifikowane w pewnych wypadkach jako wykroczenie zgodnie z art. 165 **Ustawy z dnia 20 maja 1971 roku – Kodeks wykroczeń**:

> Kto w lesie, w sposób złośliwy, płoszy albo ściga, chwyta, rani lub zabija dziko żyjące zwierzę, poza czynnościami związanymi z polowaniem lub ochroną lasów, jeżeli czyn z mocy innego przepisu nie jest zagrożony karą surowszą, podlega karze grzywny albo karze nagany.

Obowiązki w zakresie zdrowia zwierząt

Zgodnie z art. 1 **Ustawy z dnia 11 marca 2004 roku o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt** omawiany akt prawny określa wymagania weterynaryjne dla podejmowania i prowadzenia działalności nadzorowanej między innymi w zakresie:

- zarobkowego transportu zwierząt lub transportu zwierząt wykonywanego w związku z prowadzeniem innej działalności gospodarczej,
- prowadzenia schronisk dla zwierząt,
- utrzymywania zwierząt gospodarskich w celu umieszczenia na rynku tych zwierząt lub produktów pochodzących z tych zwierząt albo od tych zwierząt.

Kontrolę nad prowadzeniem działalności nadzorowanej prowadzi właściwy powiatowy lekarz weterynarii i jest on uprawniony do wydawania decyzji administracyjnych, zwłaszcza w wypadku naruszenia prawa, na podstawie art. 8 i art. 9 u.z.z.

Ustawa określa:

- wymogi dla prowadzania działalności nadzorowanej (art. 4),
- warunki podjęcia takiej działalności (art. 5),
- zasady zwalczania chorób zakaźnych zwierząt (art. 41 i n.),
- postępowanie w wypadku podejrzenia występowania choroby (art. 42),
- postępowanie w razie zagrożenia wystąpienia lub wystąpienia choroby zakaźnej na obszarze powiatu (art. 45) i na terenie przekraczającym obszar jednego powiatu (art. 46),
- obowiązek prowadzenia ewidencji leczenia zwierząt i dokumentacji weterynaryjnej (art. 53),
- obowiązek współpracy organów w zakresie wdrażania ustawy (art. 54, art. 62),
- odpowiedzialność karną w wypadku naruszenia przepisów ustawy (art. 77 i następne).

Ustawa wskazuje także obowiązek współpracy organów Inspekcji Weterynaryjnej, Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Państwowej Inspekcji Farmaceutycznej, Inspekcji Transportu Drogowego, Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych oraz jednostek samorządu terytorialnego przy zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, w tym chorób odzwierzęcych (art. 62 ust. 1).

Uregulowany został ponadto obowiązek współpracy organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego, podmiotów prowadzących działalność w zakresie pozyskiwania, wytwarzania, przetwarzania lub obrotu niejadalnymi produktami pochodzenia zwierzęcego, ubocznymi produktami zwierzęcymi, produkcji produktów pochodzenia zwierzęcego w rozumieniu przepisów o wymaganiach weterynaryjnych dla produktów pochodzenia zwierzęcego oraz podmiotów dysponujących środkami materiałowymi i technicznymi, których udział jest niezbędny przy zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, z organami Inspekcji Weterynaryjnej przy opracowaniu i realizacji planów gotowości zwalczania poszczególnych chorób zakaźnych zwierząt. Działania w zakresie sporządzania, aktualizacji i realizacji planów gotowości powiatowy lekarz weterynarii, wojewódzki lekarz weterynarii i Główny Lekarz Weterynarii wykonują odpowiednio za pomocą powiatowego, wojewódzkiego i krajowego zespołu kryzysowego. W skład zespołów kryzysowych wchodzą pracownicy Inspekcji Weterynaryjnej oraz przedstawiciele organów administracji rządowej, jednostek samorządu terytorialnego i podmiotów, których udział jest niezbędny w zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (art. 54).

Warto zastanowić się nad możliwością przewidzianą przez art. 56 ust. 6 pkt 2 u.z.z.:

> minister właściwy do spraw rolnictwa, mając na względzie zmniejszenie ryzyka wystąpienia niektórych chorób zakaźnych zwierząt na określonej części terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w drodze rozporządzenia: może wprowadzić obowiązek ochronnego szczepienia kotów przeciwko wściekliźnie.

Obowiązkiem tym, analogicznie do sytuacji psów przewidzianej w ust. 2 tego przepisu, może być obciążony posiadacz kota (opiekun, schronisko dla zwierząt). W wypadku kotów wolno żyjących obowiązkiem tym mogą zostać obciążone organy gminy, które mają ustawowy obowiązek sprawowania opieki nad tymi kotami lub analogicznie do

sytuacji lisów z ust. 6 omawianego przepisu – wojewódzki lekarz weterynarii. Możliwość wprowadzenia tego obowiązku jest jednym z powodów, dla których duże znaczenie ma monitorowanie populacji kotów wolno żyjących, także w zakresie ochrony zdrowia zwierząt i zdrowia publicznego.

Obowiązki organu wykonawczego gminy przewiduje także art. 42 ust. 1 i ust. 4 u.z.z.:

> w przypadku podejrzenia wystąpienia choroby zakaźnej zwierząt, a w szczególności poronienia u bydła, świń, owiec i kóz, objawów neurologicznych u zwierząt, znacznej liczby nagłych padnięć, zmian o charakterze krost, pęcherzy, nadżerek lub wybroczyn na skórze i błonach śluzowych zwierząt kopytnych oraz podwyższonej śmiertelności zwierząt akwakultury, posiadacz zwierzęcia jest obowiązany do: niezwłocznego zawiadomienia o tym organu Inspekcji Weterynaryjnej albo najbliższego podmiotu świadczącego usługi z zakresu medycyny weterynaryjnej, albo wójta (burmistrza, prezydenta miasta);
> Wójt (burmistrz, prezydent miasta) niezwłocznie informuje organ Inspekcji Weterynaryjnej o otrzymaniu zawiadomienia, o którym mowa w ust. 1 pkt 1.

Regulacje dotyczące zdrowia zwierząt i epidemiologii weterynaryjnej zawierają również przepisy prawa Unii Europejskiej. **Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/429 z dnia 9 marca 2016 roku w sprawie przenośnych chorób zwierząt oraz zmieniające i uchylające niektóre akty w dziedzinie zdrowia zwierząt („Prawo o zdrowiu zwierząt”)** omówione zostanie pokrótce pod kątem obowiązków gminy oraz podmiotów realizujących zadania wynikające z gminnego programu zapobiegania bezdomności zwierząt i opieki nad zwierzętami bezdomnymi. Ma ono zastosowanie szczególnie do:

- podmiotu prowadzącego schronisko,
- podmiotu prowadzącego działalność w zakresie odławiania zwierząt,
- gospodarstwa rolnego, w którym umieszczane mają być bezdomne zwierzęta gospodarskie,
- zakładu leczniczego dla zwierząt.

Wybrane regulacje mające zastosowanie do państw członkowskich oraz podmiotów prowadzących działalność w zakresie stosowania oma-

wianego rozporządzenia, w tym osób fizycznych i prawnych, obejmują obowiązki:

- posiadania wiedzy w zakresie zdrowia zwierząt (art. 11),
- niezwłocznego powiadomienia o wystąpieniu przypadku choroby zakaźnej (art. 18),
- przeprowadzania kontroli stanu zdrowia zwierząt (art. 25),
- zwalczania choroby w wypadku podejrzenia jej wystąpienia (art. 53, art. 72),
- wprowadzenia środków zwalczania choroby w wypadku potwierdzenia jej wystąpienia (art. 79),
- rejestracji zakładów we właściwym rejestrze (art. 84),
- prowadzenia rejestru podmiotów przez państwa członkowskie (art. 93),
- urzędowego zatwierdzenia prowadzenia niektórych typów zakładów (art. 94),
- prowadzenia dokumentacji dotyczącej zwierząt oraz stanu ich zdrowia (art. 102),
- prowadzenia dokumentacji przez przewoźników (art. 104),
- wprowadzenia systemu identyfikacji i rejestracji zwierząt utrzymywanych (art. 108), w tym: bydła (art. 112), kóz i owiec (art. 113), koniowatych (art. 114), świń (art. 115) oraz innych zwierząt utrzymywanych (art. 117),
- zapobiegania rozprzestrzeniania się chorób w trakcie transportu (art. 124–125).

Do problematyki zdrowia i dobrostanu zwierząt mają także zastosowanie przepisy następujących regulacji: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/690 z dnia 28 kwietnia 2021 roku ustanawiające program na rzecz rynku wewnętrznego, konkurencyjności przedsiębiorstw, w tym małych i średnich przedsiębiorstw, dziedziny roślin, zwierząt, żywności i paszy, oraz statystyk europejskich („Program na rzecz jednolitego rynku"); Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/625 z dnia 15 marca 2017 roku w sprawie kontroli urzędowych i innych czynności urzędowych przeprowadzanych w celu zapewnienia stosowania prawa żywnościowego i paszowego oraz zasad dotyczących zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin i środków ochrony roślin („Rozporządzenie w sprawie kontroli urzędowych").

Literatura

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 z późn. zm.).

Rozporządzenie Ministra Rolnictw i Rozwoju Wsi z dnia 26 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia działalności w zakresie zarobkowego przewozu zwierząt lub przewozu zwierząt wykonywanego w związku z prowadzeniem innej działalności gospodarczej (Dz.U. 2004 nr 100 poz. 1010).

Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju wsi z dnia 15 lutego 2010 r. w sprawie wymagań i sposobu postępowania przy utrzymywaniu gatunków zwierząt gospodarskich, dla których normy ochrony zostały określone w przepisach Unii Europejskiej (Dz.U. 2011 nr 282 poz. 1652).

Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 20 stycznia 2022 r. w sprawie szczegółowych wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia schronisk dla zwierząt (Dz.U. 2022 poz. 175).

Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 czerwca 2004 r. w sprawie szczegółowych wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia schronisk dla zwierząt (Dz.U. 2004 nr 158 poz. 1657).

Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 28 czerwca 2010 r. w sprawie minimalnych warunków utrzymywania gatunków zwierząt gospodarskich innych niż te, dla których normy ochrony zostały określone w przepisach Unii Europejskiej (Dz.U. 2019 poz. 1966).

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt (Dz.U. 1998 nr 116 poz. 753).

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 16 grudnia 2016 r. w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt (Dz.U. 2016 poz. 2183).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1012 z dnia 8 czerwca 2016 r. w sprawie zootechnicznych i genealogicznych warunków dotyczących hodowli zwierząt hodowlanych czystorasowych i mieszańców świni, handlu nimi i wprowadzania ich na terytorium Unii oraz handlu ich materiałem biologicznym wykorzystywanym do rozrodu i jego wprowadzania na terytorium Unii

oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 652/2014, dyrektywy Rady 89/608/EWG i 90/425/EWG i uchylające niektóre akty w dziedzinie hodowli zwierząt („Rozporządzenie w sprawie hodowli zwierząt") (Dz.U. UE. L 171 z 29.6.2016, s. 66–143 z późn. zm.).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/429 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie przenośnych chorób zwierząt oraz zmieniające i uchylające niektóre akty w dziedzinie zdrowia zwierząt („Prawo o zdrowiu zwierząt") (tekst mający znaczenie dla EOG) (Dz.U. UE L 84 z 31.3.2016, s. 1–208 z późn. zm.).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/625 z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie kontroli urzędowych i innych czynności urzędowych przeprowadzanych w celu zapewnienia stosowania prawa żywnościowego i paszowego oraz zasad dotyczących zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin i środków ochrony roślin („Rozporządzenie w sprawie kontroli urzędowych") (Dz.U. UE L 95 z 7.4.2017, s. 1–142 z późn. zm.).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/690 z dnia 28 kwietnia 2021 r. ustanawiające program na rzecz rynku wewnętrznego, konkurencyjności przedsiębiorstw, w tym małych i średnich przedsiębiorstw, dziedziny roślin, zwierząt, żywności i paszy, oraz statystyk europejskich („Program na rzecz jednolitego rynku") (Dz.U. UE L 153 z 3.5.2021, s. 1–47 z późn. zm.).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U. 2016 poz. 283).

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1/2005 z dnia 22 grudnia 2004 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas transportu i związanych z tym działań (Dz.U. UE L 3 z 5.1.2005, s. 1–44 z późn. zm.).

Ustawa o z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (Dz.U. 2004 nr 33 poz. 287 z późn. zm.).

Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2001 nr 62 poz. 627 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 10 grudnia 2020 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (Dz.U. 2021 poz. 36 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz.U. 2004 nr 69 poz. 625 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. 2019 poz. 2019 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. 2003 nr 203 poz. 1966 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. 1996 nr 132 poz. 622 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 1960 nr 30 poz. 168 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. 1966 nr 24 poz. 151 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. o zakładach leczniczych dla zwierząt (Dz.U. 2004 nr 11 poz. 95 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. 1997 nr 98 poz. 602 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych (Dz.U. 2000 nr 62 poz. 718 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o rzeczach znalezionych (Dz.U. 2015 poz. 397 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz.U. 1971 nr 12 poz. 114 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych (Dz.U. 1991 nr 8 poz. 27 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. 1997 nr 111 poz. 724 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. 2020 poz. 1740 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. 2003 nr 96 poz. 873 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. 1974 nr 24 poz. 141 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. 1991 nr 101 poz. 444 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2002 nr 153 poz. 1270 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. 1997 nr 88 poz. 553 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz.U. 1997 nr 89 poz. 555).
Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. 1990 nr 30 poz. 179).
Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. 2001 nr 112 poz. 1198 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. 1994 nr 89 poz. 414 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95 z późn. zm.).
Ustawa z dnia z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. 2004 nr 92 poz. 880 z późn. zm.).
Zarządzenie Nr 31 Komendanta Głównego Policji z dnia 22 października 2015 r. w sprawie metod i form prowadzenia przez Policję statystyki zdarzeń drogowych (Dz.Urz. KGP z 2015 r. poz. 85 z późn. zm.).

Orzecznictwo

Postanowienie WSA w Gdańsku, sygn. II SA/Gd 153/18 z dnia 14 czerwca 2018 r. (opublikowano: Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).
Uchwała NSA, sygn. II OPS 2/19 z dnia 24 lutego 2020 r. (opublikowano: Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Wyrok NSA, sygn. I OSK 45/14 z dnia 18 września 2014 r. (opublikowano: Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).
Wyrok NSA, sygn. I OSK 1170/12 z dnia 17 stycznia 2013 r. (opublikowano: Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).
Wyrok NSA, sygn. II OSK 1953/08 z dnia 29 kwietnia 2009 r. (opublikowano: Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).
Wyrok NSA, sygn. II OSK 2058/11 z dnia 14 grudnia 2011 r. (opublikowano: Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).
Wyrok NSA, sygn. II OSK 2684/16 z dnia 30 października 2018 r. (opublikowano: Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).
Wyrok NSA, sygn. II OSK 3051/15 z dnia 2 lutego 2016 r. (opublikowano: Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).
Wyrok NSA, sygn. II OSK 339/07 z dnia 12 czerwca 2007 r. (opublikowano: Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).
Wyrok NSA, sygn. II OSK 36/16 z dnia 1 marca 2016 r. (opublikowano: Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).
Wyrok NSA, sygn. II OSK 725/17 z dnia 24 maja 2017 r. (opublikowano: Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).
Wyrok NSA, sygn. III OSK 1628/11 z dnia 3 listopada 2011 r. (opublikowano: LEX nr 1151962).
Wyrok SN, sygn. V KK/187/09 z dnia 16 listopada 2009 r. (opublikowano: LEX nr 553896).
Wyrok SR dla m. st. Warszawy, sygn. I C 3359/17 z dnia 17 kwietnia 2019 r. (opublikowano: Portal Orzeczeń Sądu Rejonowego dla m. st. Warszawy w Warszawie).
Wyrok TK, sygn. P 10/02 z dnia 8 lipca 2003 r. (Dz.U. 2003 nr 134 poz. 1265).
Wyrok WSA w Bydgoszczy, sygn. II SA/Bd 1030/19 z dnia 21 października 2020 r. (opublikowano: Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).
Wyrok WSA w Bydgoszczy, sygn. II SA/Bd 1046/20 z dnia 19 stycznia 2021 r. (opublikowano: Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).
Wyrok WSA w Gliwicach, sygn. II SA/Gl 118/17 z dnia 27 kwietnia 2017 r. (opublikowano: Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).
Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim, sygn. II SA/Go 199/17 z dnia 25 maja 2017 r. (opublikowano: Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).
Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim, sygn. II SA/Go 784/14 z dnia 4 grudnia 2014 r. (opublikowano: Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).
Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim, sygn. II SA/Go 28/18 z dnia 8 marca 2018 r. (opublikowano: Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).
Wyrok WSA w Kielcach, sygn. II SA/Ke 1048/19 z dnia 15 stycznia 2020 r. (opublikowano: Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).
Wyrok WSA w Kielcach, sygn. II SAB/Ke 24/19 z dnia 7 sierpnia 2019 r. (opublikowano: Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).
Wyrok WSA w Krakowie, sygn. II SA/Kr 136/18 z dnia 15 marca 2018 r. (opublikowano: Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).
Wyrok WSA w Opolu, sygn. II SA/Op 221/20 z dnia 14 stycznia 2021 r. (opublikowano: Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Wyrok WSA w Poznaniu, sygn. IV SA/Po/673/19 z dnia 4 grudnia 2019 r. (publikowano: LEX nr 2761313).
Wyrok WSA w Poznaniu, sygn. SA/Po 906/17 z dnia 11 stycznia 2018 r. (opublikowano: Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).
Wyrok WSA w Rzeszowie, sygn. II SA/Rz 463/13 z dnia 8 sierpnia 2013 r. (opublikowano: Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).
Wyrok WSA w Szczecinie, sygn. II SAB/Sz 22/17 z dnia 23 marca 2017 r. (opublikowano: Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).
Wyrok WSA w Warszawie, sygn. IV SA/Wa 431/06 z dnia 9 czerwca 2006 r. (opublikowano: Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).
Wyrok WSA w Warszawie, sygn. IV SA/Wa 2532/19 z dnia 15 stycznia 2020 r. (opublikowano: Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).
Wyrok WSA w Warszawie, sygn. VIII SA/Wa 220/17 z dnia 26 października 2017 r. (opublikowano: Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).
Wyrok WSA we Wrocławiu, sygn. II SA/Wr 124/16 z dnia 10 sierpnia 2016 r. (opublikowano: Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Uchwała KRIO w Krakowie z dnia 21 lipca 2010 r. (Ma 2010, nr 444, poz. 3256).
Uchwała KRIO w Łodzi z dnia 19 lipca 2017 r., 23/114/2017 (opublikowano: LEX nr 2341043).
Uchwała KRIO w Zielonej Górzez z dnia 15 grudnia 2010 r. (Lubus 2010, nr 124, poz. 1990).

Opracowania naukowe, raporty organów administracji publicznej, dane statystyczne i inne

Boone John D., Miller Philip S., Briggs Joyce R., Benka Valerie A.W., Lawler Dennis F., Slater Margaret, Levy Julie K., Zawistowski Stephen. 2019. *Long-Term Lens: Cumulative Impacts of Free-Roaming Cat Management Strategy and Intensity on Preventable Cat Mortalities*. „Frontiers in Veterinary Science", 6, DOI:10.3389/fvets.2019.00238.

Bushby Philip A., Griffin Brenda. 2011. *Przegląd korzyści i technik wykonywania pediatrycznej kastracji i sterylizacji*. „Weterynaria po Dyplomie", 6 [tłumaczenie i przedruk z „Veterinary Medicine" 2011, 106(2) – https://magwet.pl/wpd/24635,przeglad-korzysci-i-technik-wykonywania-pediatrycznej-kastracji-i-sterylizacji?page=4 [dostęp: 17 lutego 2022 roku].

CBOS. 2018. *Dobre zmiany w ochronie zwierząt?* Komunikat z badań 32/2018.

Chorążewska Anna. 2018. *Zasada ochrony samorządności terytorialnej: studium konstytucyjne*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.

Czarnow, Sławomir. 2016. *Właściwe postępowanie z rzeczami i zwierzętami znalezionymi*. „Kontrola Państwowa", 61(23), 150–163.

GDOŚ. 2021a. *Ochrona ptaków podczas prac termomodernizacyjnych* – https://www.gov.pl/web/gdos/Ochrona-ptakow-podczas-prac-termomodernizacyjnych [dostęp: 17 lutego 2022 roku].

GDOŚ. 2021b. *Wykaz Ośrodków Rehabilitacji Zwierząt* – https://www.gov.pl/web/gdos/wykaz-osrodkow-rehabilitacji-zwierzat [dostęp: 17 lutego 2022 roku].

GDOŚ. b.d. *Remonty budynków a ochrona ptaków* – https://ochronaprzyrody.gdos.gov.pl/remonty-budynkow-a-ochrona-ptakow-2 [dostęp: 17 lutego 2022 roku].

GIW. 2022a. *Rejestr podmiotów prowadzących działalność nadzorowaną* – https://www.wetgiw.gov.pl/handel-eksport-import/rejestr-podmiotow-prowadzacych-dzialalnosc-nadzorowana [dostęp: 17 lutego 2022 roku].

GIW. 2022b. *Transport zwierząt* – https://www.wetgiw.gov.pl/nadzor-weterynaryjny/transport-zwierzat [dostęp: 17 lutego 2022 roku].

GLW. 2015. *Instrukcja Głównego Lekarza Weterynarii z dnia 11 lutego 2015 r. w sprawie postępowania powiatowych lekarzy weterynarii przy przeprowadzaniu kontroli gospodarstw utrzymujących zwierzęta pod względem dobrostanu zwierząt oraz raportowania o przeprowadzonych kontrolach gospodarstw utrzymujących zwierzęta pod względem dobrostanu zwierząt z elementami zwalczania chorób zakaźnych*. GIWpr. 02010-1/2015.

GLW. 2019. *Raport roczny Głównego Lekarza Weterynarii z wizytacji schronisk dla zwierząt za rok 2019*. Warszawa.

Gruszecki Krzysztof. 2020. *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, wyd. II. LEX/el.

Jachnik Eliza. 2017. *Zasada dobrostanu zwierząt we Wspólnej Polityce Rolnej Unii Europejskiej*. „Studia Iuridica Lublinensia", 26(1), 287–298.

Kruk Emil. 2018. *Ewolucja i charakter prawny gminnych programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt*. „Studia Prawnicze i Administracyjne", 3, 41–46.

Kuszlewicz Karolina. 2019. *Prawa zwierząt. Praktyczny przewodnik*, Warszawa: Wolters Kluwer.

Kuszlewicz Karolina. 2021. *Komentarz do ustawy o ochronie zwierząt*, Warszawa: Wolters Kluwer.

Lipińska Izabela. 2015. *Z prawnej problematyki dobrostanu zwierząt gospodarskich*. „Przegląd Prawa Rolnego", 16(1), 63–77.

MŚ. 2018. *Odpowiedź na interpelację nr 18032 w sprawie służb odpowiedzialnych za opiekę nad dzikimi zwierzętami* – https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/interpelacja.xsp?documentId=20323FB437079CDCC12581F300506121 [dostęp: 17 lutego 2022 roku].

NIK. 2016a. *Zapobieganie bezdomności zwierząt*. LBI.430.004.00.2016 Nr ewid. 9/2016/P/16/058/LBI.

NIK. 2016b. *Dobre i złe praktyki w zakresie ochrony zwierząt*. 10.10.2016 – https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/dobre-i-zle-praktyki-w-ochronie-zwierzat.html [dostęp: 17 lutego 2022 roku].

OIE. b.d. *Animal Welfare* – https://www.oie.int/en/what-we-do/animal-health-and-welfare/animal-welfare/ [dostęp: 17 lutego 2022 roku].

OTOZ Animals. b.d. *Informacje adopcyjne* – http://otozanimalsoswiecim.pl/informacje-adopcyjne/ [dostęp: 17 lutego 2022 roku].

Pietrzykowski Tomasz. 2016. *Opinia prawna w przedmiocie dopuszczalności kastracji (sterylizacji) kotów wolno żyjących i jej finansowanie w ramach programów, o których mowa w art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt*. W: T. Pietrzykow-

ski, A. Bielska-Brodziak, M. Suska, K. Gil (red.). *Urzędnik jako strażnik realizacji ustawowych obowiązków wobec zwierząt*, 191–196. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.

Pietrzykowski Tomasz. 2019. *Moralność publiczna a konstytucyjne podstawy ochrony zwierząt*. „Studia Prawnicze", 1, 5–26.

Pietrzykowski Tomasz. 2022. *Prawo ochrony zwierząt. Pojęcia, zasady, dylematy*. Warszawa: Wolters Kluwer.

Pyszka Adrian. 2015. *Istota efektywności. Definicje i wymiary, Studia Ekonomiczne*. „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach", 230, 13–25.

PWN. b.d. *Zdarzenie* – https://sjp.pwn.pl/szukaj/zdarzenie.html [dostęp: 17 lutego 2022 roku].

Radecki Wojciech. 2016. *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz*, wyd. V, Warszawa: Wolters Kluwer.

Raport Fundacji Argos. 2016. *Raport o problemie bezdomnych zwierząt*. Warszawa – http://www.boz.org.pl/raport/2016/index.htm [dostęp: 17 lutego 2022 roku].

RPO. 2018. *Wystąpienie do MRiRW w sprawie ustawy o ochronie zwierząt* – https://www.rpo.gov.pl/pl/content/prawo-o-ochronie-zwierzat-jest-niedoskonale-rpo-proponuje-zmiany [dostęp: 17 lutego 2022 roku].

Rutkowska Anna. 2013. *Teoretyczne aspekty efektywności – pojęcie i metody pomiaru*. „Zarządzanie i Finanse", 11(1), cz. 4, 439–453.

Sarnecki Paweł. 2016. *Art. 16*. W: L. Garlicki i M. Zubik (red.). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, wyd. II. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

Suska Marek. 2016. *Gmina a schronisko dla bezdomnych zwierząt*. W: T. Pietrzykowski, A. Bielska-Brodziak, M. Suska, K. Gil (red.). *Urzędnik jako strażnik realizacji ustawowych obowiązków wobec zwierząt*, 45–65. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.

ŚILW. 2022. *Wykaz zakładów leczniczych dla zwierząt* – https://www.izbawetkatowice.pl/ewidencja-zakladow-leczniczych-dla-zwierzat/ [dostęp: 17 lutego 2022 roku].

Tuleja Piotr. 2021. *Art. 16*. W: P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziewicz, P. Tuleja (red.). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, LEX/el.

Zarządzenie zastępcy prezydenta m.st. Warszawy z 27 stycznia 2016 „Zasady dotyczące ochrony ptaków i nietoperzy w budynkach podczas prac remontowych i innych do stosowania przez Wydział Architektury i Budownictwa dzielnic m.st. Warszawy" – https://drive.google.com/file/d/1nR6lLLM9IK_v-6Z8VpUtqsTS5yUxGYE5/view [dostęp: 17 lutego 2022 roku].