



Założenia projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz niektórych innych ustaw

[projekt]

1. Cel projektowanej ustawy i istota proponowanych rozwiązań

Celem niniejszego projektu założeń do ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt, jest uporządkowanie i rozbudowanie zasad postępowania ze zwierzętami wolno żyjącymi na terenach zurbanizowanych, w szczególności w odniesieniu do kompetencji gmin w tym zakresie. Sytuacja tych zwierząt właśnie na terenach miejskich rodzi szczególnie częste i dolegliwe przypadki problemów w ich relacjach z ludźmi. Jednocześnie sytuacja ta pozostaje właściwie poza regulacją prawną, a w szczególności brak unormowań, które uwzględniałyby specyfikę problemów pojawiających się w związku z przebywaniem zwierząt wolno żyjących w na gęsto zaludnionych i wysoce zurbanizowanych terenach miejskich. Określenie odpowiednich zasad postępowania przyczyni się zarówno do wzmocnienia ochrony tych zwierząt, jak i do podniesienia bezpieczeństwa ludzi oraz mienia.

Aktualny stan regulacji prawnej powoduje poważne trudności prawne nawet w najpowszechniej zdarzających się problemach. Mają one zróżnicowany charakter i obejmują zarówno postępowanie wobec zwierząt na stałe czy też regularnie bytujących na terenach zurbanizowanych, jak i wobec zwierząt, które pojawiają się tam akcydentalnie. Postępowanie wobec każdej z tych grup zwierząt powinno ulegać dalszemu zróżnicowaniu w zależności od kondycji zwierzęcia, tj. w odniesieniu do zwierząt zdrowych, chorych oraz martwych.

Przeprowadzone przez Śląski Związek Gmin i Powiatów prace analityczne i konsultacyjne wskazują na istnienie licznych problemów i wątpliwości po stronie jednostek samorządu terytorialnego, które dostrzegają pilną potrzebę dostosowania obowiązujących przepisów do potrzeb wynikających z problemów pojawiających się w praktyce. Wśród nich wymienić należy m.in. brak podstawy prawnej do podejmowania



aktów prawa miejscowego, regulujących w niezbędnym zakresie postępowanie wobec zwierząt wolno żyjących, a nawet wątpliwości co do zasadności traktowania reakcji na sytuację tych zwierząt jako zadania własnego gminy (a w konsekwencji – co do dopuszczalności wydatkowania na ten cel gminnych środków publicznych). Skutkuje to nie tylko bardzo ograniczonymi możliwościami działania po stronie organów i instytucji gminnych, ale także daleko posuniętą niejednorodnością i niespójnością przedsięwziętych przez poszczególne gminy działań.

Aktem prawnym, który obecnie odnosi się wprost do zwierząt wolno żyjących jest ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 122 – zwana w dalszej części opracowania „u.o.z.”). Dlatego zmiany prawa, zmierzające do doprecyzowania postępowania ze zwierzętami wolno żyjącymi, powinny być dokonane przede wszystkim w jej przepisach. W jej aktualnym kształcie charakteryzują się one – w odniesieniu do przedmiotowej problematyki – następującymi mankamentami:

- ustawa zawiera jedynie bardzo ogólne regulacje dotyczące zwierząt wolno żyjących, niepozwalające w praktyce na określenie praw i obowiązków poszczególnych podmiotów w zakresie postępowania ze zwierzętami należącymi do tej kategorii. Rozdział 6. u.o.z., zatytułowany „zwierzęta wolno żyjące (dzikie)” zawiera jedynie trzy artykuły. Art. 21 u.o.z. wskazuje, że zwierzęta te stanowią dobro ogólnonarodowe. Normatywna zawartość tego przepisu sprowadza się – w dużej mierze – do wskazania państwa jako podmiotu odpowiedzialnego za postępowanie z tymi zwierzętami oraz przesądzenie – *a contrario* – że nie są one własnością innych podmiotów (na przykład właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości na jakich się w danym momencie znajdują). Kolejne przepisy – art. 22 i 22a u.o.z. – dotyczą zagadnienia pozyskiwania zwierząt wolno żyjących w celu preparowania ich zwłok oraz w celu tworzenia kolekcji z tych spreparowanych zwłok. Przepisy te w zasadzie nie dostarczają żadnych podstaw do podejmowania działań wobec zwierząt wolno żyjących w sytuacjach, w których z uwagi na ich przebywanie na zaludnionych terenach zurbanizowanych ich interakcje z ludźmi rodzą różnego rodzaju praktyczne problemy prawne.
- Definicja zwierząt wolno żyjących, określona w art. 4 pkt 21 ustawy o ochronie zwierząt, obciążona jest istotnymi wadami. Została ona wprowadzona do ustawy nowelizacją z 6 czerwca 2002 r. (Dz. U. z 2002 r. Nr 135, poz. 1141). Jak wynika z uzasadnienia do projektu wprowadzającej tę definicję ustawy, została ona sformułowana w ścisłym związku z problematyką pozyskiwania takich zwierząt jako eksponatów służących celom naukowym, dydaktycznym lub edukacyjnym. Oznacza to, że była ona projektowana bez uwzględnienia problemów, będących przedmiotem niniejszego projektu. *Ratio legis*, obecnego

rozdziału 6. u.o.z., w tym związanej z nim definicji zwierząt wolno żyjących, okazało się zdecydowanie zbyt wąskie, nie odnosząc się do clou problematyki pojawiającej się w związku z bytowaniem takich zwierząt na obszarach zajmowanych przez gęsto zaludnione i wysoce zurbanizowane siedliska ludzkie. W szczególności, aktualne brzmienie definicji zwierząt wolno żyjących nasuwa wątpliwości dotyczące jej zakresu przedmiotowego – z jednej strony wydaje się ona obejmować koty wolno żyjące o których mowa w art. 11a ust. 2 pkt 2 u.o.z., z drugiej zaś – koty (a przynajmniej wiele z nich) zaliczyć można do zwierząt domowych w rozumieniu definicji zawartej w art. 4 pkt. 16 u.o.z. albo bezdomnych w rozumieniu art. 4 pkt 16 tej ustawy.

- W konsekwencji okoliczności powstania obecnego brzmienia rozdziału 6. u.o.z. brak jest w nim przepisów regulujących postępowanie ze zwierzętami wolno żyjącymi, w szerszym zakresie niż preparowanie zwłok i ochrona kotów wolno żyjących. Zagadnieniem w oczywisty sposób wymagającym wyodrębnienia jest przede wszystkim postępowanie ze zwierzętami wolno żyjącymi, które zasiedlają obszary miejskie, w procesie synurbizacji stając się stałym elementem ekosystemu miejskiego. Chodzi szczególnie o ptaki, których siedliska mieszczą się w budynkach, jeże, zające, krety – bytujące na terenach zieleni miejskiej (w szczególności w parkach i na osiedlach), szczury, a także lisy. W zakresie tej grupy zwierząt, czyli takich, które jako wolno żyjące są dziś elementem ekosystemu miejskiego, brak jest jasnych regulacji prawnych, zarówno na gruncie ustawy o ochronie zwierząt, jak i innych aktów prawnych.
- Ustawa o ochronie zwierząt ogranicza obecnie zadania własne gminy wyłącznie do zapewnienia opieki zwierzętom bezdomnym i zapobiegania bezdomności, a także, choć nie jest to wyrażone wprost w nazwie programu – do zapewnienia opieki kotom wolno żyjącym. W związku z powyższym stwierdzić należy brak podstaw prawnych do podejmowania odpowiednich działań przez gminy w odniesieniu do innych zwierząt, w tym w szczególności do zwierząt wolno żyjących.
- Rozbieżności interpretacyjne budzi kwestia normatywnego charakteru gminnego programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobieganiu bezdomności. Wątpliwości wzbudza posiadanie przez taki program statusu aktu prawa miejscowego. Dlatego zasadne jest, aby w ustawie o ochronie zwierząt programowi temu został wprost przypisany charakter aktu prawa miejscowego, a jednocześnie zakres tego programu został poszerzony o opiekę na zwierzętami wolno żyjącymi (a nie tylko bezdomnymi).

- Dolegliwe problemy praktyczne sprawia brak dostatecznej liczby ośrodków opieki nad zwierzętami wolno żyjącymi, w których mogłaby zachodzić ich rehabilitacja i w których odpowiednie służby gminne mogłyby umieszczać zwierzęta potrzebujące pomocy ze strony człowieka. Ośrodki takie powinny istnieć przynajmniej na poziomie województw. W przeciwnym wypadku postępowanie ze zwierzętami chorymi lub rannymi napotyka na podstawowe i trudne do rozwiązania trudności. Brak ich systemowego i przemyślanego rozstrzygnięcia może skutkować próbami rozwiązywania tego problemu na poziomie gminnym, które prowadziłyby bądź to do działań nieskutecznych, bądź też jaskrawo nieefektywnych ekonomicznie.

Celem projektowanej regulacji powinno być zatem przyjęcie takich rozwiązań, które nadadzą gminom kompetencje do regulacji na poziomie lokalnym (w ramach programu gminnego) sposobu postępowania ze zwierzętami wolno żyjącymi na zurbanizowanych terenach gminy, uwzględniających zarówno udzielanie pomocy zwierzętom znajdującym się w niebezpieczeństwie (w szczególności rannym, chorym czy takim, które znajdują się w pułapce i nie mogą się z niej samodzielnie wydostać), jak i podejmowanie interwencji związanych z konfliktami na linii człowiek – zwierzęta wolno żyjące. Ponadto, istotne znaczenie dla osiągnięcia tych celów ma wprowadzenie w projekcie regulacji zobowiązujących do ograniczania bezpośredniego kontaktu człowieka ze zwierzętami wolno żyjącymi do niezbędnego minimum (można to osiągnąć, m.in. poprzez działalność edukacyjną).

Przez tereny zurbanizowane w rozumieniu ustawy należałoby rozumieć tereny wyłączone z obwodów łowieckich stosownie do art. 26 pkt. 2 i 3 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – prawo łowieckie (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2033 z późn. zm.).

Powyższy ogólny cel realizowany będzie w szczególności poprzez wprowadzenie do ustawy o ochronie zwierząt następujących regulacji:

- doprecyzowanie definicji zwierząt wolno żyjących w ustawie o ochronie zwierząt, w szczególności poprzez wskazanie *explicite*, że obejmuje ona również zwierzęta należące do gatunków łownych, a także zwierzęta znajdujące się pod ochroną gatunkową; co do zasady definicja zwierząt wolno żyjących nie powinna zawierać zamkniętego katalogu zwierząt, aby nie była traktowana zawężająco, zatem ewentualne doprecyzowanie z powołaniem się na konkretne kategorie zwierząt powinno być poprzedzone określeniem „a w szczególności”, celem wskazania, że ma to charakter doprecyzowania, nie zaś zamkniętego wyliczenia. W otwartym katalogu zwierząt wolno żyjących, obok najpopularniejszych gatunków ptaków i ssaków (np. dziki, krety, lisy, jeże, wiewiórki, krety czy szczury) mieszczą się także zwierzęta egzotyczne, które żyją samodzielnie i

przystosowały się do polskich warunków (np. żółw czerwonolicy), a także mogą mieć się zwierzęta, które, mimo że co do zasady mają status domowych lub hodowlanych, na skutek procesu zdziczenia znalazły się poza tym statusem (np. przypadek krów z Deszczna);

- określenie zakresu kompetencji gmin w odniesieniu do postępowania ze zwierzętami wolno żyjącymi na terenach zurbanizowanych, w szczególności poprzez poszerzenie zakresu obecnego gminnego programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt prowadzące do przekształcenia go w gminny program opieki nad zwierzętami, obejmujący zarówno dotychczas regulowane nim sprawy zwierząt bezdomnych, jak i dodatkowo sprawy zwierząt wolno żyjących w sytuacjach wymagających reakcji ze strony instytucji gminnych. Program taki powinien mieć charakter aktu prawa miejscowego oraz zawierać (podobnie jak dotąd) elementy obligatoryjne i fakultatywne. Zakres obowiązków gmin powinien być skorelowany z zakresem odpowiedzialności gminy za szkody wyrządzone przez zwierzęta;
- określenie formy oraz geograficznego i czasowego obowiązywania programów postępowania wobec zwierząt wolno żyjących na terenach zurbanizowanych;
- wyraźne wskazanie w ustawie, że opieka nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganie bezdomności zwierząt, a także opieka nad zwierzętami wolno żyjącymi w zakresie określonym w gminnym programie przyjętym na podstawie ustawy, stanowi zadanie własne gminy;
- uwzględnienie w normach prawa materialnego, określających podstawowe zasady postępowania wobec zwierząt wolno żyjących, podziału na sytuację zwierząt zdrowych, chorych i rannych, a także martwych. Dodatkowo przepisy takie powinny dookreślać obowiązki i zasady postępowania w przypadkach, gdy zwierzę stwarza niebezpieczeństwo dla człowieka, znajduje się w sytuacji niebezpiecznej dla siebie samego lub stwarza zagrożenie dla mienia;
- wyartykułowanie wprost w przepisach ustawy, ogólnej zasady ograniczenia podejmowania przez człowieka interakcji ze zwierzętami wolno żyjącymi oraz określenie w przepisach (bądź w drodze odesłania – w gminnych programach) zasad i zakresu takich interakcji uzasadnionych realnymi potrzebami humanitarnymi lub oczekiwaniami społecznymi (np. tworzenie budek lęgowych dla ptaków, dokarmiania kotów wolno żyjących).

- wprowadzenie podstaw prawnych do tworzenia ośrodków zapewniających opiekę nad zwierzętami wolno żyjącymi, do których gminy mogłyby powierzać zwierzęta wymagające przejściowej lub stałej opieki.

2. Zakres przewidywanej regulacji

Projektowana regulacja powinna wprowadzać zmiany przede wszystkim w ustawie o ochronie zwierząt. Problematyka postępowania ze zwierzętami wolno żyjącymi pozostaje w ścisłym związku z zasadą ich ochrony przed niehumanitarnym traktowaniem, wyrażoną w art. 5 u.o.z. Zwrócić należy uwagę, że przepisami ustawy o ochronie zwierząt wprowadzona została definicja zwierząt wolno żyjących (art. 4 pkt 21).

Proponowane kierunkowe zmiany w prawie dotyczą w pierwszej kolejności doprecyzowania definicji zwierząt wolno żyjących, a następnie rozszerzenie rozdziału 6. u.o.z., zatytułowanego „zwierzęta wolno żyjące (dzikie)” o najważniejsze zasady postępowania wobec zwierząt wolno żyjących. Z kolei formą realizacji tych norm powinien być gminny program opieki nad zwierzętami uchwalany przez radę gminy w miejsce obecnego programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, o którym mowa w art. 11a ust. 1 u.o.z.

Dodatkowo, zasady tworzenia ośrodków opieki nad zwierzętami wolno żyjącymi, w liczbie przynajmniej jednego w każdym województwie, powinny być unormowane w przepisach ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1614).

3. Zasadnicze kwestie wymagające uregulowania

2) Zmiana definicji zwierząt wolno żyjących

Definicja zawarta w art. 4 pkt 21 u.o.z. powinna zostać rozszerzona poprzez wskazanie w niej wprost, że obejmuje także zwierzęta dzikie znajdujące się pod ochroną gatunkową oraz zwierzęta gatunków łownych. Wskazać należy, że zmiana ta nie oznacza, że zakres przedmiotowy dotychczasowej definicji ulegnie zmianie, lecz jedynie doprecyzowaniu.

Z konsultacji przeprowadzonych z wybranymi gminami w województwie śląskim wynika, że definicja zwierząt wolno żyjących zawarta w art. 4 pkt 21 u.o.z. powoduje wątpliwości interpretacyjne, czy w jej ramach mieszczą się również zwierzęta „leśne”. Choć więc w obecnym stanie prawnym zwierzęta takie należy zaliczać do kategorii

zwierząt wolno żyjących w rozumieniu ustawy, istnieje potrzeba wyeliminowania pojawiających się w praktyce trudności i błędów interpretacyjnych. Należy w sposób wyraźny dookreślić brzmienie definicji ustawowej tak, aby wynikało z niej wprost, że przez zwierzęta wolno żyjące rozumie się zwierzęta nieudomowione żyjące w warunkach niezależnych od człowieka, w szczególności zwierzęta dzikie gatunków chronionych oraz zwierzęta gatunków łownych.

3) Dodanie definicji kotów wolno bytujących

Aktualnie w Sejmie znajdują się dwa poselskie projekty ustaw, złożone w listopadzie 2017 r., proponujące wprowadzenie do ustawy o ochronie zwierząt dodatkowego pojęcia „kotów wolnobytujących” (oryginalna pisownia z tekstu projektu). Projekty te są niemal identyczne w treści i w sposób zgodny proponują wprowadzenie definicji kotów „wolnobytujących” jako „kotów bytujących w środowisku człowieka, będących stałym elementem ekosystemu, żyjących niezależnie od człowieka lub przy jego wsparciu, urodzonych na wolności, mających możliwość swobodnego rozwoju i swobodnego bytu” (art. 4 pkt 28). Rozwiązanie to powinno zostać inkorporowane do nowelizacji ustawy opartej na niniejszych założeniach, stanowiąc fragment objętej nimi kompleksowej regulacji sytuacji zwierząt (w tym kotów) wolnożyjących na terenach zurbanizowanych. Wprowadzeniu do ustawy takiej definicji oraz związanej z nią regulacji powinno towarzyszyć wyraźne wyłączenie tej kategorii zwierząt z zakresu definicji zwierząt domowych.

4) Rozszerzenie rozdziału 1 o gminne programy postępowania ze zwierzętami

Zgodnie z art. 11 ust. 1 u.o.z., zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin. Zacytowany przepis określa zadania własne gminy w zakresie zwierząt bezdomnych. Jak już zostało wyżej wskazane, zwierzęta wolno żyjące, z istoty kategorii, do której należą, nie mogą stać się zwierzętami bezdomnymi. Tym samym nie podlegają one obecnemu zakresowi regulacji przewidzianej w art. 11 i nast. u.o.z. Z uwagi na konieczność poszerzenia i wzmocnienia roli takiego programu zasadne jest zastąpienie obecnego art. 11 szerszym zakresowo przepisem, który powinien zostać umieszczony w rozdziale 1 ustawy i stanowić delegację ustawową do przyjęcia – w podobnym trybie jak obecnie – gminnego programu opieki nad zwierzętami. Zakres tego programu, w tym jego obligatoryjne i fakultatywne elementy, powinny zostać określone w nowej delegacji ustawowej. Wśród nich powinny pozostać wszystkie obecnie wymienione składniki programu, przewidziane w art. 11a ust. 2 u.o.z. a także elementy dodatkowe dotyczące zwierząt wolno żyjących.

5) Określenie zadań własnych gminy i statusu normatywnego gminnych programów

Kompetencje gmin w zakresie zwierząt bezdomnych, jak i wolno żyjących, określone w programie powinny należeć do zadań własnych gminy, co należy wyrazić wprost w przepisach ustawy. Program, zawierający regulacje dotyczące zarówno zwierząt bezdomnych, jak i wolno żyjących powinien mieć charakter aktów prawa miejscowego, co również wymaga wyartykułowania wprost w przepisach ustawy.

Gminny program zostaje przyjęty w drodze uchwały, jako realizacja zadania własnego gminy. Oznacza to, że obowiązki gminy określone w tym programie służyć mają z zasady realizacji potrzeb danej wspólnoty samorządowej, a ich zakres musi być – w granicach pozostawionych przez ustawę – dostosowany do potrzeb, problemów i możliwości danej gminy.

Aktualnie rozbieżności wzbudza to, czy gminny program opieki nad zwierzętami bezdomnymi ma status aktu prawa miejscowego. Charakter tego rodzaju aktu przypisuje programowi np. wyrok NSA z dnia 24 maja 2017 r. (sygn. akt II OSK 725/17, Lex nr 2334602). Podobny pogląd wyraził także WSA w Krakowie w wyroku z dnia 30 listopada 2017 r. (sygn. akt II SA.Kr 990/17): „Katalog spraw – to co powinien obejmować program opieki nad zwierzętami zawarty w uchwale rady gminy o którym mowa w art. 11 ust. 2 ustawy z 1997 r. o ochronie zwierząt, aczkolwiek ma otwarty charakter, nie jest wyliczeniem przykładowym. Ustawodawca nałożył na prawodawcę lokalnego obowiązek uszczegółowienia w drodze uchwały programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, który to program ma status aktu prawa miejscowego”.

Jednakże WSA w Gliwicach, w wyroku z dnia 27 lipca 2018 r. (sygn. akt II SA/GI 465/18 argumentuje, że „w orzecznictwie sądowym sporna jest kwestia charakteru prawnego uchwały, podjętej na podstawie art. 11a ustawy o ochronie zwierząt, wyżej powołanej. Ustawodawca nie stwierdził wprost, że coroczny program opieki nad bezdomnymi zwierzętami jest aktem prawa miejscowego [...]. Stąd też w orzecznictwie sporna jest kwestia charakteru prawnego takiego programu (...) Działając z urzędu sąd dokonał analizy treści uchwały i nie stwierdził, aby wynikały z niej uprawnienia i obowiązki bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów. Uchwałodawca określił jedynie zadania Miasta K. oraz źródło finansowania i wysokość środków przeznaczonych na realizację programu w 2017 r. (...). Charakter zawartych w niej postanowień nie pozwala na stwierdzenie, że zawiera normy powszechnie obowiązujące, regulujące uprawnienia i obowiązki bliżej nieokreślonego kręgu osób (podmiotów). Uchwała nie wywiera zatem skutków "zewnętrznych" jako typowych dla aktów prawa miejscowego”.

Podobne poglądy prezentowane są również w doktrynie (zob. K. Właźlak, Funkcja planowania gminy na przykładzie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, PPP 2015/4/34-46).

Zasadne jest zatem rozstrzygnięcie ustawowe wprost nadające poszerzonemu zakresowo gminnemu programowi opieki nad zwierzętami charakteru aktu prawa miejscowego.

6) Treść programu postępowania wobec zwierząt wolno żyjących na terenie gminy

Program opieki nad zwierzętami powinien – tak jak dotąd – zawierać elementy obligatoryjne i fakultatywne, pozostawiając pewien zakres swobody co do ustalenia zakresu i sposobu opieki nad zwierzętami decyzjom organów gminy. Poza dotychczasowym zakresem dotyczącym zwierząt bezdomnych program powinien regulować sposób realizacji pewnych obowiązków dotyczących zwierząt wolno żyjących na terenach zurbanizowanych oraz fakultatywnie zawierać regulacje pewnych dodatkowych działań gmin w odniesieniu do tej kategorii zwierząt. Program powinien posługiwać się pragmatycznym podziałem na postępowanie wobec (i) zwierząt zdrowych, zwierząt (ii) chorych lub rannych oraz (iii) zwierząt martwych.

Obligatoryjnym elementem programu wobec każdej z powyższych grup zwierząt jest obowiązek zapewnienia przez gminę przyjmowania zgłoszeń o potrzebie podjęcia interwencji w związku z obecnością któregoś z wyżej wymienionych zwierząt oraz obowiązek zapewnienia stałych dyżurów weterynaryjnych związanych z podejmowanymi interwencjami.

Do obligatoryjnych elementów programu wobec zwierząt żywych i zdrowych zaliczyć należy:

- obowiązek podejmowania przez gminę interwencji w przypadku uzyskania informacji o zwierzęciu wolno żyjącym, znajdującym się w sytuacji zagrożenia dla swojego życia lub zdrowia, a także o zwierzęciu zagrażającym życiu lub zdrowiu człowieka lub mieniu,
- obowiązek podejmowania działań infrastrukturalnych, mających na celu zniechęcenie zwierząt wolno żyjących niebytujących na stałe na terenach zurbanizowanych do przebywania na tych terenach – dobór takich działań powinien być jednak pozostawiony uznaniu poszczególnych gmin i wymieniać jedynie w sposób przykładowy rodzaje takich działań, jakie mogą być objęte regulacjami

miejscowymi w danej gminie (np. obowiązek instalowania wyłącznie zamykanych koszy na śmieci),

- obowiązek uwzględniania obecności zwierząt w planowaniu przestrzennym na terenie gminy, w szczególności w zakresie szlaków migracji zwierząt i korytarzy ekologicznych, a także siedlisk zwierząt, które w procesie synurbizacji stale zasiedlają te tereny,
- obowiązek usunięcia zwierzęcia wolno żyjącego, znajdującego się na terenie zurbanizowanym, które nie powinno przebywać w danym miejscu, w tym z terenu prywatnego,
- obowiązek ustalania zasad postępowania mieszkańców gminy wobec zwierząt wolno żyjących, w tym zasad uwzględniających ograniczenie dokarmiania tych zwierząt do niezbędnego minimum, zasad tworzenia miejsc z dostępem do wody i do schronienia przez te zwierzęta oraz zakazu ich oswajania oraz nakazu ograniczania wszelkich interakcji pomiędzy człowiekiem a zwierzęciem wolno żyjącym (poza przypadkami wymagającymi udzielania pomocy zwierzęciu).

Do obligatoryjnych elementów programu wobec zwierząt żywych i chorych lub rannych należeć powinien co najmniej:

- obowiązek podejmowania przez gminę interwencji w przypadku uzyskania informacji o zwierzęciu wolno żyjącym, znajdującym się w sytuacji zagrożenia dla swojego życia lub zdrowia, a także o zwierzęciu zagrażającym życiu lub zdrowiu człowieka lub mieniu,
- ustalenie zasad odławiania tych zwierząt i przekazywania ich do kwalifikacji weterynaryjnej w zakresie zasadności udzielania im pomocy albo potrzeby niezwłocznego uśmiercenia w celu zakończenia cierpień zwierzęcia,
- zasady zapewnienia tym zwierzętom opieki w ośrodku rehabilitacyjnym, w tym obowiązek zawarcia umowy na przekazanie tych zwierząt pod opiekę ośrodkowi, znajdującemu się na terenie województwa, w ramach którego położona jest dana gmina.

Do obligatoryjnych elementów programu wobec zwierząt martwych należeć powinien co najmniej:

- obowiązek usuwania zwierząt martwych z terenu gminy, w tym z terenów prywatnych, z wyłączeniem terenów pozostających w zarządzie innych jednostek państwowych.

Do fakultatywnych elementów programu należeć powinny co najmniej:

- opracowanie i wdrożenie projektów edukacyjnych dla dzieci i młodzieży, mających na celu podnoszenie wiedzy w zakresie postępowania wobec zwierząt wolno żyjących,
- podejmowanie innych niż infrastrukturalne środków, mających na celu zniechęcenie zwierząt wolno żyjących niebytujących na stałe na terenach zurbanizowanych do przebywania na tych terenach (np. emitowanie ultradźwięków czy stosowanie środków zapachowych odstraszać zwierzęta),
- powołanie funkcji miejskiego strażnika ds. zwierząt, któremu powierzona zostanie realizacja poszczególnych elementów programu; należy przy tym zastrzec, że zakres zadań takiego strażnika powinien zostać dookreślony postanowieniami samego programu i może różnić się w zależności od potrzeb i uwarunkowań danej gminy.

7) Rozszerzenie rozdziału 6 ustawy

W pierwotnym kształcie ustawy o ochronie zwierząt rozdział 6 zawierał trzy przepisy (art. 21-23).

Zgodnie z brzmieniem art. 21 u.o.z. zwierzęta wolno żyjące stanowią dobro ogólnonarodowe i powinny mieć zapewnione warunki rozwoju i swobodnego bytu, z wyjątkiem tych, o których mowa w art. 33a ust. 1. Przepis odesłania określa natomiast, że w przypadku, gdy zwierzęta stanowią nadzwyczajne zagrożenie dla życia, zdrowia lub gospodarki człowieka, w tym gospodarki łowieckiej, dopuszcza się podjęcie działań mających na celu ograniczenie populacji tych zwierząt.

Obecne brzmienie art. 21 u.o.z. nasuwa istotne wątpliwości co do jego konsekwencji normatywnych. Można przyjąć, że przesądza on status własnościowy zwierząt wolno żyjących (wykluczając możliwość traktowania ich jako przynależności nieruchomości na jakiej się w danym momencie znajdują bądź też traktowania ich jako odpowiednika „rzeczy niczyich”, mogących podlegać zawłaszczeniu w sposób przewidziany odpowiednio stosowanymi przepisami kodeksu cywilnego). Z treści art. 21 u.o.z. trudno jednak w praktyce wyprowadzić normy postępowania pozwalające na rozwiązywanie typowych problemów prawnych powstających w związku z

przebywaniem zwierząt wolno żyjących na terenach zajętych pod intensywne osadnictwo ludzkie.

To niedookreślenie normatywnej zawartości art. 21 u.o.z. ujawnia się w problemach praktycznych dotyczących np. ustalenia podmiotu odpowiedzialnego za usunięcie zwłok zwierząt wolno żyjących z terenów prywatnych. Sprawa taka była rozpoznawana m.in. przez Sąd Okręgowy w Słupsku, który w wyroku z dnia 4 lipca 2014 r. (sygn. Akt IV Ca 279/14), stwierdził, że „żyjące w morzu zwierzęta morskie jako dobro ogólnonarodowe stanowią własność Skarbu Państwa (art. 21 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt Dz. U. z 2013 r. poz. 856). Własności Skarbu Państwa stanowią również morze, w którym zwierzęta te żyją oraz pas wybrzeża przylegający do morza. Na Skarbie Państwa jako właściciela spoczywa zatem obowiązek usunięcia martwych zwierząt wyrzuconych przez morze”. Jednakże, zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1454 z późn. zm.), zobowiązanie do zapewnienia zbierania, transportu i unieszkodliwiania zwłok bezdomnych zwierząt należy do gmin. Ustawa ta reguluje przy tym, co do zasady, wyłącznie sprawy związane ze zwierzętami bezdomnymi oraz domowymi. Brak jest w niej bezpośrednich regulacji względem zwierząt wolno żyjących, poza obowiązkiem znakowania terenów dotkniętych lub zagrożonych chorobą zakaźną zwierząt.

Z uwagi na to, że obecne brzmienie art. 21 u.o.z. w bardzo niewielkim stopniu wyznacza jakiegokolwiek uprawnienia, obowiązki bądź kompetencje konkretnych podmiotów, przepis ten nie pełni istotnej roli w praktyce postępowania ze zwierzętami wolno żyjącymi. Poza tym przepisem rozdział 6 u.o.z. zawiera jedynie art. 22 i 22a dotyczące pozyskiwania zwierząt wolno żyjących w celu preparowania ich zwłok oraz tworzenia kolekcji takich zwłok. Nie dotyczą one podstawowych problemów praktycznych pojawiających się w działalności gmin w związku z obecnością na ich terenie zwierząt wolno żyjących i ich interakcji z ludźmi. Powoduje to, że stan regulacji prawnej w odniesieniu do takich zwierząt jest dalece niewystarczający i wymaga dookreślenia – zarówno na poziomie podstawowych zasad prawno-materialnych, jakie zawarte powinny zostać bezpośrednio w ustawie, jak i ich rozwinięcia i uszczegółowienia w gminnych programach opieki nad zwierzętami.

W rozdziale 6 u.o.z. zawarte zostać powinny przepisy regulujące ogólne i podstawowe zasady postępowania wobec zwierząt wolno żyjących, których celem jest ułatwienie rozwiązywania realnych problemów na styku ochrony zwierząt wolno żyjących i interesów człowieka. Przepisy te powinny obejmować wskazane niżej regulacje.

Zasadne jest określenie w ustawie zakazu osvajania zwierząt wolno żyjących. Dokarmianie zwierząt wolno żyjących powinno odbywać się jedynie w zakresie

niezbędnym do zapewnienia tym zwierzętom możliwości przetrwania, zgodnie z ich potrzebami, zaś na terenach miejskich – na zasadach ustalonych w programie postępowania ze zwierzętami wolno żyjącymi. Zasada ograniczania interakcji człowieka ze zwierzętami wolno żyjącymi powinna być realizowana m.in. poprzez określenie zakresu i zasad dopuszczalnych zachowań wobec takich zwierząt, w szczególności ich dokarmiania. Przykładowo niedozwolone powinno być dowolne wyrzucanie odpadów spożywczych w ramach dokarmiania zwierząt, zaś w pełni uzasadnione i promowane być powinno tworzenie budek lęgowych dla ptaków (np. jerzyków) i innych miejsc schronienia dla zwierząt bytujących w miastach. Warto odnotować, że w sierpniu 2019 r. organizacja „Miasto Jest Nasze” przystąpiła do akcji edukacyjnej zatytułowanej „Zwierzęta to nie śmietnik. Nie krzywdź, proszę”, u podstaw której leży problem dowolnego niekontrolowanego dokarmiania zwierząt wolno żyjących tzw. resztkami.

W odniesieniu do zwierząt wolno żyjących, które na stałe, na skutek procesu synurbizacji, zasiedlają tereny zurbanizowane istnieje obowiązek uwzględniania ich siedlisk i miejsc schronienia w przypadku prowadzenia inwestycji. Sposób wykonania tego obowiązku powinien podlegać ocenie w ramach procedury uzyskiwania pozwolenia na budowę lub zgłoszenia prac budowlanych oraz uwzględniać zakazy odnośnie niszczenia siedlisk gatunków chronionych, określone w art. 52 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2018 r., poz. 1614 z późn. zm.). Ta ogólna zasada nakazująca uwzględnianie ochrony środowiska w pracach budowlanych, która wyrażona jest w art. 75 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2019, poz. 1396 z późn. zm.), powinna zostać skonkretyzowana w odniesieniu do ochrony zwierząt wolno żyjących w rozdziale 6. ustawy o ochronie zwierząt.

Zwierzęta wolno żyjące na stałe bytujące w miastach powinny mieć zapewniony dostęp do wody co najmniej w okresach letnich czy bezdeszczowych. Zwierzęta wolno żyjące, które należą do gatunków inwazyjnych powinny być usuwane z terenów, na których stanowią zagrożenie dla środowiska. Przepisy ustawy o ochronie zwierząt powinny w tym zakresie korespondować z unormowaniami Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1143/2014 z 22 października 2014 r. w sprawie działań zapobiegawczych i zaradczych w odniesieniu do wprowadzania i rozprzestrzeniania inwazyjnych gatunków obcych, które obowiązuje od 1 stycznia 2015 r. Rozporządzenie reguluje takie zagadnienia jak zapobieganie wprowadzaniu i rozprzestrzenianiu się inwazyjnych gatunków obcych, ich wczesne wykrywanie, a także szybką eliminację oraz odstępstwa od niej bądź długofalową i efektywną kontrolę populacji w przypadku gatunków rozpowszechnionych.

Przepisy rozporządzenia dotyczą jednak zwierząt wprowadzonych przez człowieka do środowiska, nie zaś wszystkich zwierząt gatunków obcych. Co ważne – jego przepisy

nie znajdują zastosowania do zwierząt gatunków zmieniających swój naturalny zasięg bez interwencji człowieka, w odpowiedzi na zmiany warunków ekologicznych i zmiany klimatu. Postępowanie ze zwierzętami gatunków obcych na terenie gminy nie może mieć charakteru automatycznego, lecz musi być poprzedzone ustaleniem, czy zwierzę rzeczywiście należy do gatunku zagrażającego w rozumieniu stosownych przepisów rozporządzenia, ponieważ tylko w stosunku do niego mogą być podejmowane działania eliminacyjne. Ich charakter powinien być dostosowany do rzeczywistych potrzeb i powinien przewidywać pierwszorzędnie odłowienie takiego zwierzęcia i jego izolację, przy uwzględnieniu brzmienia art. 5 u.o.z., tj. zasady humanitarnego traktowania każdego zwierzęcia, zaś dopiero w ostateczności jego uśmiercenie, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 7 u.o.z.

Zadania i kompetencje gmin w tym zakresie powinny ograniczać się do obowiązku odłowienia takiego zwierzęcia oraz przekazania go do właściwego „ośrodka opieki” nad zwierzętami dzikimi. Podmiot prowadzący ośrodek powinien następnie, na mocy art. 120 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody, wystąpić do RDOŚ o uzyskanie zezwolenia na jego przetrzymywanie. Wniosek taki powinien być - z mocy prawa - zwolniony z obowiązku, o którym mowa w art. 120 ust. 2b pkt 7 u.o.p., to jest wykazania świadectwa pochodzenia zwierzęcia. Przepisy uchwalone na podstawie niniejszych założeń powinny przewidywać obowiązek utworzenia i prowadzenia ośrodków opieki nad zwierzętami wolnożyjącymi, które stanowiłyby także miejsce, w którym zapewniana byłaby opieka zwierzętom gatunków obcych, których pozostawienie w warunkach swobodnego bytowania stwarzałoby zagrożenie dla ludzi lub zwierząt gatunków rodzimych.

Ośrodki takie służyłyby także zapewnieniu miejsca dla odłowionych z terenów zurbanizowanych zwierząt chorych lub rannych. Natomiast w przypadku odłowienia zdrowego zwierzęcia wolno żyjącego, które znalazło się na terenie miasta w sposób akcydentalny (nie stanowiąc części jego stałego ekosystemu) powinno ono być transportowane i podlegać reintrodukcji do swojego naturalnego środowiska życia. Szczegółowe zasady realizacji tych obowiązków ustawowych określać powinien gminny program opieki nad zwierzętami.

8) Ośrodki opieki nad zwierzętami wolno żyjącymi

Konieczne jest utworzenie sieci wojewódzkich ośrodków opieki nad zwierzętami wolno żyjącymi. Ośrodki takie powinny być tworzone na analogicznej zasadzie jak ośrodki rehabilitacji zwierząt, o których mowa w art. 75 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, z tą jednak różnicą, że na poziomie samorządu województwa istniałby obowiązek ich utworzenia. Finansowanie takich ośrodków powinno w części być zapewnione z opłat ryczałtowych wnoszonych przez gminy w ramach powierzenia opieki nad konkretnymi

zwierzętami wolno żyjącymi (sposób określania takich opłat powinien być przewidziany w przepisach prawa), a w pozostałej części stanowić zadanie samorządu województwa.

Celem tych ośrodków byłoby w pierwszej kolejności zapewnienie opieki zwierzętom wolno żyjącym, powierzonym przez gminy mieszczące się na terenie danego województwa, na podstawie stosownej umowy, przy czym przepisy wykonawcze powinny określać zasady ustalania stawek za poszczególne czynności wobec tych zwierząt. W aktualnym stanie prawnym brak jest systemowego rozwiązania problemu postępowania ze zwierzętami wolno żyjącymi, które wymagają opieki. Podejmowanie przez gminy działań interwencyjnych, określonych w programie nie będzie możliwe bez gwarancji tego, że gminy mają gdzie umieścić zwierzę, które z przyczyn swojego stanu nie może wrócić do warunków naturalnych.

Do „ośrodków opieki” powinny być stosowane odpowiednio przepisy art. 75 – 77 ustawy o ochronie przyrody, w szczególności w zakresie nadzoru regionalnych dyrekcji ochrony środowiska. W aktualnym stanie prawnym i faktycznym, ośrodki rehabilitacji zwierząt dzikich tworzone są zarówno przez podmioty publiczne (np. Ośrodek Rehabilitacji Zwierząt utworzony przez Lasy Miejskie - Warszawa), jak i niepubliczne (np. ośrodek prowadzony przez Fundację Mysikrólik). Przepisy nie gwarantują dziś jednak tego, że dana gmina ma możliwość umieszczenia zwierzęcia w takim ośrodku, co na wielu obszarach kraju powoduje znaczne utrudnienia i nieefektywność podejmowanych przez służby gminne działań związanych z reagowaniem na obecność zwierząt wolno żyjących w miastach. Dlatego za niezbędne uznać należy nałożenie na samorząd województwa obowiązku prowadzenia (bezpośrednio bądź w drodze powierzenia takiego zadania podmiotowi zewnętrznemu, w tym podmiotom już prowadzącym ośrodki rehabilitacji zwierząt) przynajmniej jednego ośrodka opieki nad zwierzętami wolno żyjącymi w każdym województwie.

4. Uwagi końcowe

Niniejszy projekt założeń wychodzi naprzeciw praktycznym problemom, zidentyfikowanym na podstawie analizy przepisów prawa w połączeniu z konsultacjami przeprowadzonymi przez Śląski Związek Gmin i Powiatów z udziałem wybranych gmin położonych w województwie śląskim. Borykają się one na co dzień z szeregiem problemów związanych z postępowaniem wobec zwierząt wolno żyjących na terenach zurbanizowanych. Niejednokrotnie spotykają się przy tym z rozbieżnymi interpretacjami przepisów ze strony lokalnych służb prawnych i finansowych, organów nadzoru oraz sądów. Dodatkowo utrudnia to sprawne i skuteczne reagowanie na problemy powstające w związku z obecnością zwierząt wolno żyjących na obszarach miejskich.

Zauważyć należy także, że niektóre gminy na terenie Polski próbowały już rozwiązywać swoje problemy poprzez podejmowanie uchwał w przedmiocie postępowania wobec zwierząt wolno żyjących, niemniej jest to działanie bez upoważnienia ustawowego. Przykładem takiego aktu prawa miejscowego może być uchwała nr XXV/172/08 Rady Miejskiej Krynica Morska z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie uchwalenia regulaminu postępowania z dzikimi zwierzętami na terenie miasta Krynica Morska. Niemal identyczną w swej treści uchwałę podjęła Rada Miejska Tomaszowa Mazowieckiego – uchwała Nr XXII/204/2012 z dnia 29 lutego 2012 r. w sprawie uchwalenia regulaminu postępowania z dzikimi zwierzętami na terenie miasta Tomaszowa Mazowieckiego.

Uchwała ta jednak została uznana za nieważną na mocy rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Łódzkiego z dnia 4 kwietnia 2012 r. (PNK – I. 4131.291.2012) z uwagi na brak podstaw prawnych do podjęcia regulaminu w zakresie w/w materii. W ocenie organu nadzoru Rada Miejska nie ma kompetencji do uchwalenia ww. regulaminu, bowiem żaden ze wskazanych w podstawie prawnej tej uchwały przepisów nie upoważnił Rady Miejskiej do podjęcia uchwały w przedmiotowej materii.

Podejmowane przez niektóre gminy próby ustanowienia odpowiednich regulacji, a także prace analityczne i konsultacyjne zrealizowane przez Śląski Związek Gmin i Powiatów wskazują w sposób jednoznaczny i zdecydowany na potrzebę ustanowienia przepisów normujących w sposób kompleksowy, a zarazem możliwie elastyczny, zasady postępowania ze zwierzętami wolno żyjącymi na zurbanizowanych terenach gmin, z uwzględnieniem zróżnicowania skali i rodzaju problemów pojawiających się w poszczególnych miejscach. Przepisy takie powinny przyczynić się nie tylko do wzmocnienia ochrony tych zwierząt, ale także usunięcia problemów i zagrożeń pojawiających się w związku z działaniami podejmowanymi przez organy i służby gminne.