

## USTAWA

z dnia

### o zmianie ustawy o ochronie zwierząt

**Art. 1.** W ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r. poz. 856, z 2014 r. poz. 1794 oraz z 2015 r. poz. 266) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 11 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wylapywanie należy do zadań własnych gmin.”;

2) w art. 11a:

a) w ust. 2 wprowadzenie do wyliczenia otrzymuje brzmienie:

„2. Program, o którym mowa w ust. 1, obejmuje w szczególności:”;

b) po ust. 3 dodaje się ust. 3a w brzmieniu:

„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.”.

**Art. 2.** Dotychczasowe uchwały wydane na podstawie art. 11a ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1 zachowują moc na okres na jaki zostały wydane i mogą być zmieniane na podstawie art. 11a ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

**Art. 3.** Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

## Uzasadnienie

Nowelizacja ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r. poz. 856, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą”, spowodowana jest koniecznością uregulowania kwestii praw zwierząt w obliczu zmian zachodzących w mentalności społecznej i braku zgody na dotychczasowe rozwiązania prawne. Do 1997 roku zwierzęta bezdomne traktowane były jako odpad komunalny z kompletnym ominięciem kwestii etycznych i humanitarnych.

Nowe prawo o ochronie zwierząt miało przede wszystkim uniemożliwić uśmiercanie zwierząt bez niezbędnej konieczności, a także uregulować obowiązki samorządów w kwestii opieki nad zwierzętami bezdomnymi. Jak się okazało ustawa nie odpowiada kompleksowo na potrzeby w zakresie prowadzenia polityki zapobiegania bezdomności zwierząt. Tym samym konieczne stało się znowelizowanie ustawy w celu pełniejszego zapewnienia zarówno ochrony zwierząt w Polsce, jak i realizacji zadań własnych gmin.

Nadpopulacja zwierząt domowych i ciągle powiększająca się skala bezdomności zwierząt ma kilka przyczyn, w tym: brak edukacji i wiedzy społeczeństwa w zakresie ważnych metod zapobiegania bezdomności, ze szczególnym uwzględnieniem sterylizacji i kastracji, jako głównej metody zapobiegania niekontrolowanej rozrodczości oraz brak prawnej możliwości wydatkowania środków publicznych na sterylizację i kastrację zwierząt posiadających właścicieli. Gminy nie mają prawnej możliwości realizacji szeroko zakrojonego programu działań zapobiegających bezdomności, bowiem katalog zadań określonych do realizacji jest zamknięty i kładzie główny nacisk na opiekę nad zwierzętami bezdomnymi.

Przepis art. 11 a ustawy uprawnia rady gmin do określenia corocznie do dnia 31 marca, programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, zwanego dalej „programem”. Program jest uchwalany w wypełnieniu obowiązku, o którym mowa w art. 11 ust. 1 ustawy, to jest w ramach realizacji zadania własnego gminy polegającego na zapewnieniu opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywaniu. Zgodnie z dotychczasowym brzmieniem art. 11 a ust. 2 i 5 ustawy, program określa szczegółowo:

- zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt,
- opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie,
- odławianie bezdomnych zwierząt,

- obligatoryjną sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt,
- poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt,
- usypianie ślepych miotów,
- wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich,
- zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt,
- wysokość środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków.

Nadto program może obejmować plan znakowania zwierząt w gminie.

W art. 11a ust. 6 i 7 ustawy ustalono także sposób procedowania nad projektem programu, wskazując, że projekt programu przygotowuje wójt (burmistrz, prezydent miasta). Projekt programu winien zostać przekazany do zaopiniowania: właściwemu powiatowemu lekarzowi weterynarii, organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działającym na obszarze gminy oraz dzierżawcom lub zarządcom obwodów łowieckich, działających na obszarze gminy. Zgodnie z art. 11a ust. 8 uprawnione podmioty w terminie 21 dni od dnia otrzymania projektu programu wydają opinie o projekcie, przy czym, nie wydanie opinii w tym terminie uznaje się za akceptację przesłanego programu.

Wymienione w art. 11a ust. 2 i 5 ustawy elementy programu mają charakter wyczerpujący, nie była zatem dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione. W tej mierze wskazać należy, że unormowana w art. 7 Konstytucji RP zasada praworządności wymaga, aby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Oznacza to, że każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej, a więc stanowi naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Należy również podkreślić, że zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów, a więc nie są wydawane w celu wykonania ustawy, tak jak rozporządzenie w rozumieniu art. 92 Konstytucji RP.

Przyjęte rozwiązanie prawne, ograniczające zadanie własne gminy do zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywania, przekłada się później na wydatkowanie większych kwot na zapewnienie opieki zwierzętom bezdomnym.

Niespójność zakresu regulacji art. 11 ust. 1 i art. 11a ust. 1 ustawy, a także praktyka organów gmin oraz organów nadzoru i kontroli, wskazują na konieczność zmiany wskazanych przepisów. Zadanie własne gminy, o którym mowa w art. 11 ust. 1 ustawy obejmuje jedynie zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie. Natomiast program podejmowany dla realizacji tego zadania dotyczy opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. W zakresie przedmiotowym art. 11 ust. 1 ustawy nie mieści się natomiast zapobieganie bezdomności zwierząt, a zamknięty katalog elementów programu wręcz uniemożliwia realizację tej funkcji.

Proponowana zmiana art. 11 ust. 1 ustawy, polegająca na uzupełnieniu zakresu zadań własnych gminy o zapobieganie bezdomności zwierząt, pozwala na zapewnienie spójności pomiędzy zakresem zadań gminy i aktem prawnym podejmowanym dla realizacji tych zadań.

Ponadto proponuje się wprowadzenie otwartego katalogu elementów, będących przedmiotem programu, przy zachowaniu dotychczasowych elementów mających charakter obligatoryjny. W art. 11a ust. 2 ustawy wprowadzenie do wyliczenia otrzymałoby brzmienie: „Program, o którym mowa w ust. 1, obejmuje w szczególności:”, co pozwala na znaczne uelastycznienie sposobu realizacji zadania własnego przez gminy, w szczególności umożliwi prowadzenie w ramach programu akcji edukacyjnych.

Niezbędnym jest także dodanie w art. 11a ustawy ust. 3a, który przyznawałby gminom wprost uprawnienie do określania planu sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, a tym samym wydatkowania środków na takie zadanie. Art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy przewiduje jedynie obligatoryjną sterylizację i kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt. Brak jest natomiast przepisu regulującego kwestię zasad dofinansowania określonych zabiegów na rzecz właścicieli zwierząt. Z dotychczasowych unormowań zawartych w ustawie wynika, że gmina mogła jedynie uregulować wysokość środków finansowych na realizację programu poprzez kastrację bądź sterylizację, ale wyłącznie w odniesieniu do zwierząt bezdomnych lub kotów wolno żyjących w ramach sprawowania nad nimi opieki, a nie do w odniesieniu do zwierząt posiadających właścicieli. Stanowisko takie potwierdzone jest w orzecznictwie: wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 listopada 2015 r. sygn. akt IV SA/Wa 1773/2015, wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 25 czerwca 2014 r. sygn. akt II SA/Go 417/14, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 22 października 2013 r. sygn. akt II SA/Wr 478/13 i wyrok WSA

w Poznaniu z dnia 27 października 2015 r. sygn. akt I SA/Po 1301/15. W kontekście proponowanych zmian podkreślenia wymaga także, że zasada samodzielnego prowadzenia gospodarki finansowej przez jednostki samorządu terytorialnego nie oznacza dowolności w dysponowaniu środkami publicznymi, a w ramach gospodarki finansowej organom gminy wolno tylko to, na co zezwalają im ustawy.

Proponuje się także wprowadzenie przepisu intertemporalnego, umożliwiającego utrzymanie w mocy oraz nowelizację rocznych programów obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy, co pozwoli gminom na kontynuację realizowanych zadań, a także na ewentualne ich rozszerzenie jeszcze w tym roku budżetowym.

Wnioskodawcy proponują, aby ustawa weszła w życie przy zastosowaniu 14-dniowego *vacatio legis*.

Przedmiotowa regulacja rodzi pozytywne skutki społeczne. Ponadto, projekt ustawy nie pociąga za sobą żadnych obligatoryjnych skutków finansowych dla budżetu państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego.