

FUNDACJA DLA ZWIERZĄT „ARGOS”

Raport o problemie bezdomych zwierząt

WARSZAWA, MAJ 2016 R.

1. Diagnoza	3
2. Administracja rządowa	13
3. Gminy i schroniska	29
4. Postępowania sądowe	47
5. Założenia dla nowej regulacji	59
6. Prawo karne	69

Fundacja dla zwierząt „Argos”

Raport o problemie bezdomnych zwierząt

Warszawa, maj 2016 r.

Redakcja:

Tadeusz Wypych

Współpraca:

Dawid Karaś (Stowarzyszenie Ochrony Zwierząt „Ekostraż”, Wrocław)

Agnieszka Lechowicz (Stowarzyszenie Obrona Zwierząt, Jędrzejów)

Katarzyna Pokrzywa (Rzeszowskie Stowarzyszenie Ochrony Zwierząt)

Wersja elektroniczna Raportu znajduje się pod adresem:

www.boz.org.pl

PUBLIKACJA BEZPŁATNA

Publikacja stanowi podsumowanie projektu realizowanego w ramach programu „Obywatele dla Demokracji”, finansowanego z Funduszy Europejskiego Obszaru Gospodarczego.



Fotografie na wewnętrznych stronach okładki:

- ◀ Obchody Dnia Dobroci dla Zwierząt w Warszawie, zorganizowane przez Polską Ligę Przyjaciół Zwierząt, plac Marszałka J. Piłsudskiego w Warszawie, dnia 14.06.1931
- ▶ Notatka z „Trybuny Ludu” z dnia 4.05.1964

1. Diagnoza

1.1. Źródła problemu

Polski problem z bezdomnymi zwierzętami psami jest szczególny na tle krajów europejskich, z którymi chcielibyśmy się porównywać. Jeszcze sto lat temu, wszędzie tępiono beznamiętne psy. Głównie z powodu zagrożenia wścieklizną, które wtedy było znaczne. Z czasem, wprowadzano restrykcje co do utrzymywania zwierząt domowych, a zwłaszcza ich rozmnażania, co pozwalało zapobiegać nadpopulacji (sterylizacja, ewidencja, nadzór nad hodowlami). Zwierzęta bezdomne objęte zostały rozwijającą się w XX w. ideą humanitarnej ochrony zwierząt i stały się także przedmiotem powszechnej dobroczynności.

W wyniku wojny Polska została na długie dziesiątki lat wyłączona z tego nurtu rozwoju cywilizacji. Prawo humanitarnej ochrony zwierząt z 1928 r. nie było po wojnie rozwijane, bo nie znajdowało zastosowania w społeczeństwie budującym socjalizm. Nie było miejsca ani dla lokalnej samorządności, ani dla działań charytatywnych. Lekarze weterynarii zatrudniani byli w państwowych lecznicach dla zwierząt, gdzie zajmowali się wyłącznie zwierzętami gospodarskimi. Nie wprowadzono regulacji zapobiegających nadpopulacji zwierząt domowych. Polityka państwa w dziedzinie zwierząt domowych ograniczyła się do wprowadzenia obowiązkowych szczepień psów przeciw wściekliznie.

Dopiero w 1961 r. władze dostrzegły narastający problem nadpopulacji i bezdomności psów w miastach. Nakazały więc komunalnym zakładom oczyszczania tworzyć punkty likwidacji psów i kotów „beznamiętne” jak też „zbędne do dalszego chowu”, które miało tam dostarczać „społeczeństwo”. Licząc się z nastrojami ludności, punkty te nazwano ogólnie „schroniskami” i zadbano, by prowadzone były pod szyldem Towarzystwa Opieki nad Zwierzętami. (To zasłużone przedwojenne Towarzystwo zostało po wojnie zlikwidowane, jego majątek skonfiskowano, po czym je reaktywowano, wpisując w nowy porządek, tj. jako organizację na utrzymaniu budżetu państwa). Zakłady takie powstały faktycznie w niewielu większych miastach. W skali kraju, władze lokalne albo nie robiły nic, albo sięgały po rozwiązania tradycyjne, czyli rakarza.

Przemianom jakie dokonały się w kraju po 1989 r. towarzyszył dalszy regres polityki państwa w tej dziedzinie i w efekcie nasilenie się problemu bezdomnych zwierząt. Komercjalizacja gospodarki komunalnej uczyniła z „prowadzenia schronisk” i „ochrony przed bezdomnymi zwierzętami” przedmiot działalności gospo-

darczej, regulowanej na poziomie gmin, na takich samych zasadach jak zajmowanie się odpadami i nieczystościami (ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach z 1996 r.). Samorządy gminne miały radzić sobie z bezdomnymi zwierzętami, każdy wedle własnego pomysłu.

Rok później, w 1997 r. uchwalono nową ustawę o ochronie zwierząt, zastępującą ustawę przedwojenną z 1928 r. W kwestii zwierząt bezdomnych, zadbano o osobne uprawnienie TOZ do prowadzenia schronisk, gdyż po 1989 r. TOZ utracił dotację budżetową, oraz wprowadzono osobną od schroniska instytucję „wyłapywania” bezdomnych zwierząt, czyli po prostu hycła. Pozwoliło to gminom usuwać bezdomne zwierzęta bez potrzeby tworzenia schronisk, zaś nielicznym gminom posiadającym schroniska osiągać dochody z ich przyjmowania. Zaczęły też powstawać schroniska prowadzone przez prywatnych przedsiębiorców, nastawionych na usługi dla wielu gmin.

Ustawa o ochronie zwierząt z 1997 r. wprowadziła doniosłą zasadę ich nie zabijania, poza określonymi w ustawie wyjątkami. Zabijanie zwierząt domowych stało się legalne zasadniczo tylko w przypadku „konieczności humanitarnej”. Z nowego zadania publicznego gminy wynikało, że zamiast likwidować bezdomne zwierzęta, gminy miały się nimi bezterminowo „opiekować” w schroniskach. A to podważało całą dotychczasową koncepcję „schronisk” i „ochrony przed bezdomnymi zwierzętami”.

Nowe przepisy o ochronie zwierząt godzono z ustawą o usuwaniu odpadów w ten sposób, że gminy miały teraz płacić dowolnym schroniskom za bezterminową „opiekę”, ale nijak nie określoną i bez żadnej odpowiedzialności gmin za rezultaty tej opieki, czyli los wyłapanych zwierząt. Zaś dla schronisk, korzystających teraz ze swobody działalności gospodarczej, sam zakaz regularnego ich uśmiercania oznaczał w praktyce tyle, że teraz trzeba się ich sprawnie pozbywać bez ostentacyjnego naruszania tego zakazu. W ten sposób położono fundament pod nieznaną nigdzie na świecie praktykę zarabiania na doprowadzaniu niepotrzebnych zwierząt do śmierci pod pozorem opiekowania się nimi za publiczne pieniądze.

Na tym polega wyjątkowość polskiej praktyki. W krajach, gdzie są one konsekwentnie traktowane jako niepożądany żywiol i są doraźnie likwidowane – nie daje to nikomu szczególnych zysków. Tam, gdzie zwierzęta te podlegają faktycznie opiece, też nie ma miejsca na komercję. Natomiast schizofrenia polskich regulacji powoduje coraz większy wyciek publicznych pieniędzy dla branży, która pozoruje zarówno opiekę jak i rozwiązywanie problemu. Dlatego problem narasta zarówno w wymiarze ilościowym, jak finansowym i humanitarnym.

1.2. Statystyka

Prezentowane dane pochodzą od gmin, odpytywanych corocznie o ilość zwierząt, koszty i umowy. Dane z zarejestrowanych schronisk pochodzą z Powiatowych Inspektoratów Weterynarii. Źródłowe dane z każdej gminy i każdego schroniska publikowane są w Monitorze BOZ (www.boz.org.pl/monitor).

	2013	2014
Ilość gmin, które udzieliły odpowiedzi (procent wszystkich 2.479 gmin)	2.324 (94%)	2.316 (93%)
Ilość bezdomnych psów jakimi zajęły się gminy (średnio na gminę)	88.000 (38)	86.000 (37)
Pieniądze jakie gminy wydały na całe ustawowe zadanie "zapewniania opieki oraz wyłapywania" bezdomnych zwierząt (w przeliczeniu na ilość bezdomnych psów, którymi się zajęły)	143 mln zł (1.628 zł)*	163 mln zł (1.895 zł)*
Liczba podmiotów, które odbierały bezdomne psy z gmin (w tym liczba schronisk nadzorowanych przez Inspekcję Weterynaryjną)	670 (173)	560 (183)
Liczba bezdomnych psów przyjętych do nadzorowanych schronisk,	71.662	70.250
Liczba psów wydanych z nadzorowanych schronisk (zwróconych właścicielom, adoptowanych lub sprzedanych)	59.771	60.074
Liczba psów utraconych w nadzorowanych schroniskach, w tym:	10.569	9.495
uśmierconych	4.073	3.808
padłych	5.902	5.219
zbiegłych	564	468
Stan psów w nadzorowanych schroniskach (początek roku / koniec roku)	34.685 35.960	36.188 36.746

(*) statystycznie niewielka, ale trudna do ustalenia część kosztów gmin nie dotyczyła dysponowania bezdomnymi psami, bo zadanie gminy wynikające z art. 11 i 11a. ustawy o ochronie zwierząt ma szerszy zakres (bezdome koty, pomoc doraźna, zwierzęta gospodarskie, itd.). W poszczególnych gminach mogły to być większe kwoty, np. w Warszawie na działania poza budżetem schroniska wydano ok. 2 mln. złotych, czyli ok. 20% kosztów zadania.

Łączne koszty gmin stanowiły ok. 2% wydatków na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska, oraz ok. 0,2% ogółu wydatków gmin.

Dynamika problemu

Statystyczny obraz problemu zmienia się w dłuższym czasie dość konsekwentnie, wedle stałych tendencji:

- o umiarkowany wzrost ilości wyłapywanych psów,
- o szybki wzrost kosztów gmin,
- o coraz więcej zwierząt trafia gdzie indziej niż do legalnych schronisk,
- o wzrost zwierząt wydanych i spadek zwierząt utraconych w schroniskach (uśmierconych, padłych, zbiegłych),
- o spowolnienie obrotów schronisk (średni czas przebywania w schronisku jednego psa wzrósł od 4 miesięcy w 2006 r. do ponad 6 miesięcy w 2014 r.).

Tendencje te można dobrze pokazać w skrócie, porównując rok 2006 i 2014:

	2006		2014	
ilość wyłapywanych psów / średnio na jedną gminę	75 000	33	86 000	37
koszt całego zadania gminy dot. bezdomnych zwierząt / w przeliczeniu na jednego psa (zł)	45 mln	600	163 mln	1 895
psy przyjęte do nadzorowanych schronisk / % wyłapywanych	69 000	92%	70 250	82%
z czego wydanych (zwroty, adopcje, sprzedaż) / % przyjętych w tym samym czasie	50 000	72%	60.074	86%
utraconych (uśmiercone, padłe, zbiegłe) / % przyjętych w tym samym czasie	17 000	24%	9 495	14%
stan schronisk na koniec roku / % przyjętych w tym samym czasie	24 000	35%	36 746	52%

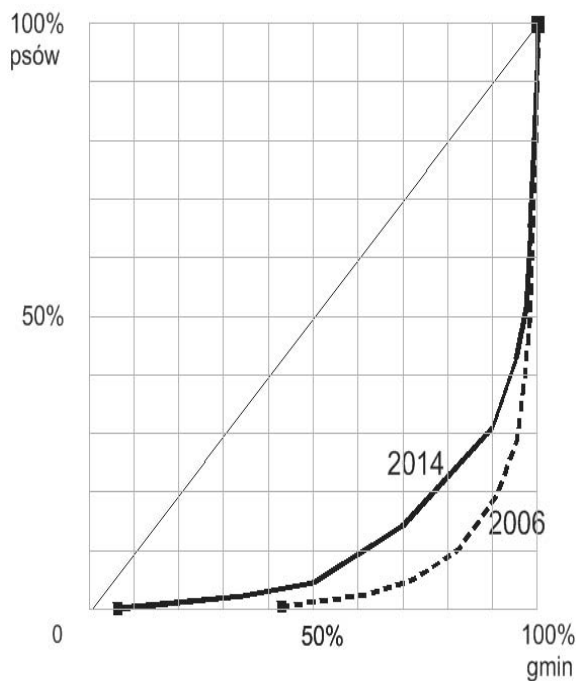
Zróźnicowanie skali problemu w gminach

Problem bezdomnych zwierząt jest skrajnie nierównomiernie rozłożony między gminy. W znikomym stopniu dotyczy licznych, małych gmin wiejskich, a w największym niewielu wielkich gmin miejskich. Tak przynajmniej widać to przez pryzmat aktywności gmin, bo nie ma prostego sposobu na bezpośrednie, empiryczne badanie zjawiska bezdomnych zwierząt. W 2006 roku ponad 40% gmin nie zajmowało się bezdomnymi zwierzętami, a 50% wyłapywanych psów przypadało na ok. 1% gmin. W ciągu ośmiu lat liczba wyłapywanych rocznie psów wzrosła o 15%, a wyłapywanie nieco się upowszechniło. W 2014 r. już tylko 7% gmin nie zajmowało się bezdomnymi zwierzętami, a 50% wyłapywanych psów pochodziło z 3% gmin.

Rozkład wyłapywania na gminy

psów z jednej gminy	2006		2014	
	% gmin	% psów	% gmin	% psów
0	43,14	0	6,53	0
do 5	62,23	1,70	33,92	1,89
do 10	72,92	4,40	49,82	5,47
do 20	82,68	9,16	69,99	14,04
do 50	91,12	18,33	89,11	31,26
do 100	95,58	28,34	95,12	43,23
do 200	97,35	36,47	97,18	51,60
do 500	98,79	50,91	98,91	67,09
do 1000	99,60	71,00	99,64	81,92
do 2000	99,76	78,06	99,88	92,26
dowolna	100,00	100,00	100,00	100,00

Krzywa koncentracji (krzywa Lorenza)



Podjęcie wyłapywania bezdomnych zwierząt przez małe gminy wiejskie, które dotąd tego nie robiły, wydaje się wynikać wprost z wprowadzonego od 2012 r. obowiązku uchwalania corocznych programów gminnych w tym zakresie, w tym rezerwowania w budżetach środków finansowych na ten cel. Ocena skutków takiego pośredniego „zmuszania” gmin do zajmowania się problemem bezdomnych zwierząt nie jest jednak jednoznaczna. Istotną przeszkodą w rozwiązywaniu problemu nie jest bowiem brak woli samorządnych gmin, czy nawet brak pieniędzy, lecz bariery formalno-prawne w zorganizowaniu sensownej opieki na poziomie małej gminy.

Podsumowanie działania schronisk w latach 1998-2014

Inspekcja Weterynaryjna, rejestrująca i nadzorująca schroniska, publikuje zbiorcze dane statystyczne o działalności schronisk. Na podstawie tych publikacji, uzupełnionych o własne podsumowania źródłowych raportów z wizytacji powiatowych lekarzy weterynarii oraz informacji z gmin, można próbować przedstawić dotychczasową działalność schronisk w liczbach.

rok	ilość schronisk	stan początkowy	przyjęto	stan końcowy	wydanych	utrconych	wyłapano	koszt zadania gmin (zł)
2014	183	36 188	70 250	36 746	60 074	9 495	86 000	163 mln
2013	173	34 685	71 662	35 960	59 771	10 539	88 000	143 mln
2012	161	33 588	72 061	34 824	59 462	11 363		
2011	149	100 265 *			54 665			
2010		98 671 *			54 574			
2009	143	96 122 *			53 309			
2008	141	93 798 *			51 209			
2007	136	91 715 *			48 446			
2006	135	23 035	69 224		48 228	16 705	75 000	45 mln
2005		20 143	63 754	23 035	44 334	16 300		
2004		19 263	60 849	20 698	44 267	15 855		
2003	142	17 427	57 931	18 914	41 558	14 620		
2002	139	17 154	53 923	18 335	36 904	15 367		
2001	135	15 884	71 921	16 488	36 625			
2000	123		59 445	15 884	33 922	23 486		
1999	122			13 135	31 009			
1998				11 596				

(*) Nieciągłość danych o stanie i przyjętych zwierzętach w latach 2007–2011 jest skutkiem wprowadzenia w zestawieniach GLW łącznej kategorii "przebywały" (sumy stanu początkowego i przychodu), co ukrywa niebilansowanie się danych w skali roku oraz niezgodność rocznych stanów początkowych z końcowymi roku poprzedniego.

Zestawienia GLW za lata 2002–2014 dostępne są na stronie old.wetgiw.gov.pl > Zdrowie i ochrona zwierząt > Ochrona zwierząt > Schroniska dla bezdomnych zwierząt > Raport GLW o schroniskach dla bezdomnych zwierząt.

WYTYCZNE Z 1961 ROKU

PISMO OKÓLNE Nr 48 MIMSTRA GOSPODARKI KOMUNALNEJ
z dnia 3 października 1961 r. L. dz. URT-IV/92/61
w sprawie uregulowania zagadnienia bezpieczeństwa psów i kotów na terenie miast

W załączeniu przesyłam celem stosowania wytyczne regulujące zagadnienie bezpieczeństwa psów i kotów na terenie miast.

Zwracam uwagę, że w odniesieniu do psów i kotów chorych lub podejrzanych o wściekliznę mają zastosowanie przepisy rozporządzenia z dnia 22.VIII.1927 roku o zwalczaniu zaraźliwych chorób zwierzęcych (Dz. U. Nr 77 póź. 673) oraz rozporządzeń wykonawczych do tego rozporządzenia.

MINISTER
GOSPODARKI KOMUNALNEJ
mgr St. Sroka

Załącznik do pisma okólnego Nr 43 M.G.K. z dnia 3 października 1961 r.

Wytyczne w sprawie uregulowania zagadnienia bezpieczeństwa psów i kotów na terenie miasta

Ustala się następujące zasady uregulowania przez terenowe organy gospodarki komunalnej i mieszkaniowej zagadnienia bezpieczeństwa psów i kotów (zwanych dalej bezpiecznymi zwierzętami) na terenie miast. Pod pojęciem bezpiecznych zwierząt rozumie się psy i koty pozostające bez dozoru.

1. Prowadzenie spraw związanych z uregulowaniem zagadnienia bezpieczeństwa zwierząt na terenie miast należy do obowiązków wydziałów gospodarki komunalnej i mieszkaniowej prezydiów właściwych miejskich rad narodowych. Środki finansowe na prowadzenie działalności w tym zakresie powinny być zabezpieczone w części 7 rozdz. 12 ("Oczyszczanie") budżetów rad narodowych. Zgodnie z §11 p. 1 uchwały nr 281 Rady Ministrów z dnia 10 sierpnia 1960 r. w sprawie systemu finansowego przedsiębiorstw gospodarki komunalnej (M.P. Nr 65, poz. 310) pierwsze wyposażenie w środki trwałe i przedmioty nietrwale przedsiębiorstw oczyszczania – w związku z poszerzeniem zakresu ich działalności – jest dokonywane z budżetów terenowych.
2. Wykonywanie bezpośrednich zadań objętych niniejszymi wytycznymi i nieprzekazanych oddziałom Towarzystwa Opieki nad Zwierzętami należy do obowiązków przedsiębiorstw (zakładów) oczyszczania miast w ramach umów zawartych z wydziałami gospodarki komunalnej i mieszkaniowej prezydiów właściwych miejskich rad narodowych, jako czynności zleconych na warunkach odpłatności ze środków budżetu prezydiów miejskich rad narodowych. Zawierane umowy powinny określać m. in. rzeczowy zakres zadań oraz przeznaczone do ich wykonania wyposażenie techniczne i środki finansowe.
3. W miastach, w których istnieją oddziały Towarzystwa Opieki nad Zwierzętami, wydziały gospodarki komunalnej i mieszkaniowej powinny – za zgodą prezydium miejskiej rady narodowej – zlecić wykonywanie bezpośrednio zadań objętych niniejszymi wytycznymi miejscowemu oddziałowi Towarzystwa Opieki nad Zwierzętami upoważnionemu przez Zarząd Główny tego Towarzystwa na podstawie zawartej z nim umowy na okres jednego roku. Umowa powinna m.in. określać rzeczowy zakres powierzonych Towarzystwu zadań, przeznaczone do ich wykonywania środki techniczne i finansowe oraz wysokość opłat, jakie Towarzystwo będzie pobierało w imieniu i na rzecz prezydium rady narodowej (pkt 24 wytycznych). Jeżeli umowa nie zostanie

- wypowiedziana na jeden miesiąc przed upływem danego roku, przyjmuje się, że zostaje automatycznie przedłużona na rok następny.
4. W przypadku zlecenia Towarzystwu działalności w omawianym zakresie – prezydium miejskiej rady narodowej – poprzez wydział gospodarki komunalnej i mieszkaniowej – sprawuje funkcje nadzoru i kontroli nad prawidłowością wykonywania zleconych Towarzystwu zadań.
 5. W miastach, w których nie ma Oddziałów Towarzystwa opieki nad Zwierzętami, zadania w okresie objętym niniejszymi wytycznymi wykonują przedsiębiorstwa (zakłady) oczyszczania miast. Przedsiębiorstwa te powinny w jak najszerszym zakresie korzystać z doświadczeń i pomocy wskazanego przez Zarząd Główny oddziału Towarzystwa. Przedsiębiorstwa to umożliwią przedstawicielom Towarzystwa dokonywanie inspekcji społecznej schronisk w zakresie humanitarnego obchodzenia się ze zwierzętami.
 6. Wydziały gospodarki komunalnej i mieszkaniowej prezydium miejskich rad narodowych powinny na 3 miesiące przed rozpoczęciem działalności przez przedsiębiorstwa (zakłady) oczyszczania miast w omawianym zakresie zawiadomić o tym Zarząd Główny Towarzystwa, a na 14 dni przed rozpoczęciem tej działalności – również miejscowe społeczeństwo za pośrednictwem prasy, radia lub w inny sposób zwykle praktykowany w danym mieście.
 7. W celu zabezpieczenia prawidłowego prowadzenia działalności w zakresie humanitarnego rozwiązania zagadnienia bezpieczeństwa zwierząt wydziały gospodarki komunalnej i mieszkaniowej prezydium miejskich rad narodowych wyznaczają odpowiednie pomieszczenia na schroniska dla zwierząt i dostosują je do potrzeb, jakim mają służyć. Pomieszczenia takie powinny odpowiadać wymaganiom przez właściwe organy warunkom sanitarno-higienicznym, posiadać doprowadzoną wodę i połączenie do sieci kanalizacyjnej (ewent. zastępczo – szambo), przedziały z wybiegami dla psów, klatki dla kotów, wydzielone przedziały na kwarantannę, oraz ogrzewanie pomieszczeń w okresie chłódów. Należy przewidzieć również urządzenia do przyrządzania (gotowania) karmy dla zwierząt, pomieszczenie do likwidacji zwierząt oraz niewielki magazyn.
 8. Zwierzęta w schroniskach powinny być regularnie karmione i oddane pod opiekę personelu pielęgniarzy, pouczonych o konieczności przestrzegania zasad humanitarnego odnoszenia się do zwierząt.
 9. Dostarczanie do schronisk bezpieczeństwa zwierząt powinno być w głównej mierze oparte na pomocy społeczeństwa. W tym celu we współdziałaniu z oddziałem Towarzystwa Opieki nad Zwierzętami i Związku Kynologicznego należy rozwinąć szeroką akcję propagandową (prasa, radio, telewizja, organizacje społeczne) na rzecz doprowadzania przez ludność bezpieczeństwa zwierząt do schronisk. W ramach akcji propagandowej należy informować społeczeństwo o możliwości doprowadzania do schronisk zbędnych do chowu zwierząt, a szczególnie ślepych jeszcze miotów psów i kotów – w celu natychmiastowego humanitarnego ich uspienia.
 10. Usypianie doprowadzonych do schronisk zwierząt powinno być dokonywane nieodpłatnie. Personel schroniska na żądanie zainteresowanych osób ma również obowiązek dokonywania czynności usypiania na mieście w posesji właściciela, po pokryciu opłat obejmujących zwrot związanych z tym kosztów ustalonych w myśl pkt. 21 i 22 wytycznych. Wysokość tych opłat ustalają właściwe prezydium miejskich rad narodowych.
 11. Niezależnie od udziału społeczeństwa w doprowadzaniu zwierząt należy w ramach schronisk zatrudnić pracowników, którzy będą się zajmowali doprowadzaniem zwierząt do schroniska. Pracownikom tym należy zapewnić odpowiednie środki transportowe do przewożenia zwierząt do schroniska.
 12. Pracownicy schronisk winni odznaczać się humanitarnym stosunkiem do zwierząt i być przeszkoleni przy współdziałaniu Towarzystwa w zakresie właściwego obchodzenia się ze zwierzętami.

13. Doprowadzeniu (dowiezieniu) do schroniska podlegają wyłącznie zwierzęta bezpańskie. Nie wolno doprowadzać psów puszczonej wolno, o ile pozostają one pod dozorem znajdującego się w pobliżu i czuwającego nad nimi właściciela chyba, że miejscowe przepisy wydane w oparciu o rozporządzenie z dnia 22 VIII 1927 r. o zwalczaniu zaraźliwych chorób zwierzęcych obejmują zakaz spuszczenia ich z uwięzi lub ze smyczy.
14. Psy powinny być przetrzymywane w schronisku w ciągu 14 dni. Psy mogą być przetrzymywane przez następne 14 dni na żądanie i koszt Towarzystwa, o ile pozwalają na to warunki lokalowe. Koty są przetrzymywane w okresie do 5 dni. Koszty pokrywane są wg ustalonych stawek.
15. W tych terminach właściciele zwierząt mają prawo do ich odebrania pod warunkiem udowodnienia własności zwierzęcia, a o ile idzie o odebranie psów – ponadto pod warunkiem dopełnienia obowiązku w zakresie szczepienia przeciw wścieklźnie i zapłacenia należnego podatku. Właściciel wnosi ponadto opłaty wg ustalonych stawek.
16. O doprowadzeniu do schroniska psa rasowego należy bezzwłocznie zawiadomić miejscowy oddział Polskiego Związku Łowieckiego – jeśli chodzi o psy ras myśliwskich, lub Związku Kynologicznego – jeśli chodzi o psy innych ras – z wezwaniem do wyszukania osoby chętnej do zabrania danego zwierzęcia, gdyby w okresie 14 dni nie zgłosili się po odbiór właściciele. W razie braku w danym mieście oddziałów tych stowarzyszeń lub nie zgłoszenia przez nie osoby chętnej do zabrania psa, psy rasowe można wydawać ze schroniska do dalszego chowu osobom nic będącym ich właścicielami. Psy wydawane ze schroniska powinny być poddane szczepieniom przeciw wścieklźnie na koszt osoby odbierającej psa. Zabierający psa wnosi opłaty wg ustalonych stawek.
17. Wymienione w punktach 15 i 16 stowarzyszenia i osoby odbierająca psy ze schroniska są obowiązane do uiszczenia opłat wg ustalonych, stawek oraz do podpisania zobowiązania do roztozczenia nad psem właściwej opieki.
18. Zwierzęta chore na choroby niezaraźliwe i rokujące możliwość wyleczenia mogą być na żądanie Towarzystwa Opieki nad Zwierzętami leczone w okresie 14 dni pozostawania w schronisku, jednakże wyłącznie na koszt tego Towarzystwa.
19. Zwierzęta nieuleczalnie lub zaraźliwie chore podlegają na podstawie diagnozy lekarza weterynaryjnego natychmiastowemu uspieniu. Pozostałe zwierzęta podlegają również uspieniu przy zachowaniu przepisów pkt 14, o ile nie zostaną odebrane ze schroniska,
20. Usypianie zwierząt powinno być dokonywane w sposób humanitarny zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami i z zachowaniem niezbędnych środków ostrożności – przez lekarza weterynaryjnego lub pod jego nadzorem. Zwłoki uspionych zwierząt powinny być dostarczone do najbliższego zakładu utylizacyjnego (punktu zbiorczego).
21. Stawki opłat, o których mowa w pkt. 10, 14 – 17 niniejszych wytycznych, ustalają prezydya właściwych miejskich rad narodowych W myśl § I pkt 1 uchwały nr 185 Rady Ministrów w sprawie przekazania prezydiom rad narodowym uprawnień do ustalania opłat i stawek taryfowych za niektóre usługi i świadczenia komunalne (M.P. Nr 61 poz. 344 z 1058 r.)
22. Przy ustalaniu stawek opłat, o których mowa w pkt. 10, 14 – 17 powinny być uwzględnione wszystkie elementy kosztów ponoszonych przez przedsiębiorstwo (zakład) oczyszczania miasta, tj. koszty utrzymania zwierząt (wyżywienie i pielęgnacja), stosunkowa część kosztów związanych z wykonaniem określonych czynności (doprowadzenie lub przewiezienie zwierzęcia, dojazd pracownika na miejsce uspienia miotu itp.) narzut kosztów ogólnych przedsiębiorstwa oraz 5% marża zysku. Stawki opłat powinny być ustalone w przeliczeniu na 1 dzień przy założeniu 7-dniowego (jako średniego) pozostawania zwierzęcia w schronisku,
23. Stawki opłat ustalone w trybie i na zasadach omówionych w pkt. 21 i 22 mają również zastosowanie w przypadku zlecenia wykonywania czynności, o których mowa w pkt. 3 wytycznych – Towarzystwu Opieki nad Zwierzętami.

24. Wpływy z tytułu pobieranych opłat (pkt 10, 14 – 17) powinny być w całości przekazywane przez przedsiębiorstwa (zakłady) oczyszczania miast oraz przez oddziały Towarzystwa Opieki nad Zwierzętami do budżetu prezydium właściwej rady narodowej.
25. Schroniska prowadzone przez przedsiębiorstwa (zakłady) oczyszczania miast oraz przez oddziały Towarzystwa Opieki nad Zwierzętami powinny podlegać stałemu nadzorowi urzędowego lekarza weterynaryjnego, a kierownictwo schroniska ma obowiązek zgłaszania temu lekarzowi przypadków podejrzenia o zaraźliwą chorobę zwierzęcą, podlegającą zgłoszeniu.
26. Wydziały gospodarki komunalnej i mieszkaniowej prezydiów miejskich rad narodowych opracują przy udziale Towarzystwa Opieki nad Zwierzętami i w uzgodnieniu z odpowiednimi organami sanitarnymi oraz weterynaryjnymi szczegółowe regulaminy działalności schronisk – ze szczególnym zwróceniem uwagi na konieczność stosowania humanitarnych metod obchodzenia się ze zwierzętami oraz przestrzegania przepisów sanitarno-weterynaryjnych, zwłaszcza w zakresie obserwacji i izolacji zwierząt, odkażania pomieszczeń oraz sprzętu itp.

2. Administracja rządowa

Historyczny niedorozwój ochrony zwierząt w Polsce spowodował, że centralny rządowy organ państwa odpowiedzialny za humanitarną ochronę zwierząt, powstał z tego powodu, że jego istnienie zakładają przepisy unijne dotyczące rolnictwa. Ale Polska jest też jedynym krajem Europy, gdzie tym samym trybem nadzoru objęto także schroniska dla bezdomnych zwierząt.

Rządowy nadzór w sferze bezdomnych zwierząt, realizowany przez Inspekcję Weterynaryjną, nie stanowi w istocie żadnej ochrony zwierząt (humanitarnej) ani też w żaden sposób nie prowadzi do rozwiązania problemu bezdomnych zwierząt. Wynika to stąd, że nadzór ten:

- zakresowo dotyczy tylko zwierząt, które aktualnie znajdują się w niektórych schroniskach, pomijając skąd się wzięły i co się z nimi dzieje dalej,
- przedmiotowo dotyczy wyłącznie zagrożeń, które faktycznie nie występują (w stopniu, który by uzasadniał istnienie tego nadzoru),
- wobec powyższego jest zasadniczo bezskuteczny w przedmiocie ochrony zwierząt, bo wyposażony w zupełnie nieadekwatne środki nadzoru.

Ta nieadekwatność środków nadzoru powoduje z kolei, że jest wysoce szkodliwy, bo uniemożliwia lokalne rozwiązywanie problemu bezdomnych zwierząt przez gminy, zgodnie z ich ustawową samodzielnością i odpowiedzialnością za ten problem. W tym sensie rządowy nadzór nad problemem bezdomnych zwierząt sam jest zasadniczą częścią tego problemu.

2.1. Określenie dobra chronionego

Administracja rządowa zna pojęcie ochrony zwierząt *sensu stricto*, czyli humanitarnej, tj. różnej od np. gatunkowej ochrony zwierząt, czy ochrony zdrowia zwierząt, o jakim stanowi prawo weterynaryjne. W ustawie o działach administracji rządowej humanitarna ochrona zwierząt przypisana została jednak do działu administracji rządowej „rolnictwo”.

„1. Dział rolnictwo obejmuje sprawy:

(...)

3) produkcji zwierzęcej i hodowli zwierząt;

4) ochrony zdrowia zwierząt, weterynaryjnej ochrony zdrowia publicznego oraz ochrony zwierząt;

(...)

3. Ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa podlegają Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Inspekcja Weterynaryjna oraz Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych”.

(ustawa o działach administracji rządowej, art. 22)

Pojęcie humanitarnej „ochrony zwierząt” pojawia się tu obok ochrony zdrowia zwierząt gospodarskich, rozumianej jako ochrona interesów gospodarczych oraz bezpieczeństwa sanitarno-weterynaryjnego. Zważywszy, że to ostatnie dotyczy także ludzi w sposób bezpośredni (choroby odzwierzęce), łącznie mówi się o zdrowiu i bezpieczeństwie „publicznym” (weterynaryjna ochrona zdrowia publicznego). Na poziomie resortowych ustaw humanitarna ochrona zwierząt znika, pozostaje wyłącznie weterynaryjna ochrona zdrowia publicznego. Na przykład:

„Inspekcja realizuje zadania z zakresu ochrony zdrowia zwierząt oraz bezpieczeństwa produktów pochodzenia zwierzęcego w celu zapewnienia ochrony zdrowia publicznego.”

(ustawa o Inspekcji Weterynaryjnej, art. 3 ust 1.)

„Podmiot prowadzący działalność nadzorowaną [w tym *schroniska*] jest obowiązany spełniać wymagania weterynaryjne określone dla danego rodzaju i zakresu prowadzonej działalności nadzorowanej.”

(ustawa o ochronie zdrowia zwierząt (...), art. 4 ust. 1.)

„[Powiatowy lekarz weterynarii stosując środki nadzoru] w zależności od zagrożenia stwarzanego dla zdrowia publicznego lub zdrowia zwierząt, wydaje decyzję:

- 1) nakazującą usunięcie uchybień w określonym terminie lub
- 2) nakazującą wstrzymanie działalności do czasu usunięcia uchybień, lub
- 3) zakazującą umieszczania na rynku lub handlu określonymi zwierzętami.”

(j.w., art. 8 ust 1)

Humanitarnej ochronie zwierząt poświęcona jest osobna ustawa, dotycząca zasadniczo ochronie zwierząt dla nich samych, a nie ze względów zdrowia publicznego. W ustawie tej znajduje się dziwny przepis, mówiący że:

„Inspekcja Weterynaryjna sprawuje nadzór nad przestrzeganiem przepisów o ochronie zwierząt”.

(art. 34a ustawy o ochronie zwierząt)

Aby mówić o nadzorze w rozumieniu prawa administracyjnego, należy wskazać podmiot nadzorujący, podmiot nadzorowany, normy kontroli jego działania oraz środki władczego wpływu na to działanie. Z tego punktu widzenia, w przepisie tym na pewno nie chodzi o nadzór w rozumieniu prawa administracyjnego,

skoro podmiot nadzorowany jest nieokreślony, bo opisany jest rzeczownikiem odczasownikowym „przestrzeganie”. W istocie przepis ten pełni tylko rolę odsyłacza do prawa weterynaryjnego w zakresie tych przepisów ustawy o ochronie zwierząt, które zostały z niej umieszczone pod wpływem prawa unijnego i dotyczą z zasady zwierząt gospodarskich.

Przepisy unijne coraz szerzej uwzględniają ściśle humanitarne względy ochrony zwierząt gospodarskich, głównie ze względu na równe warunki konkurencji między producentami z krajów o różnym poziomie humanitarnej ochrony zwierząt – który ma wpływ na koszty produkcji. Stąd przyjął się w Polsce, w języku urzędowym, neologizm „dobrostan zwierząt”, jako tłumaczenie terminu *animal welfare*, oznaczającego zbiór norm traktowania zwierząt gospodarskich (np. chowu, transportu, uboju itp.), mający także wpływ na dopłaty bezpośrednie dla rolników.

Inspekcja Weterynaryjna nie sprawuje jednak żadnego nadzoru nad „przestrzeganiem przepisów o ochronie zwierząt” w ogóle – tzn. wszystkich przepisów ustawy, ani przestrzegania ich przez wszystkich czy kogokolwiek, np. przez hodowców i właścicieli zwierząt domowych, ani nad opieką nad zwierzętami bezdomnymi w schroniskach. Tak, jak nie wyręcza też policji w ściganiu znęcania się nad zwierzętami – jak tego czasem oczekują miłośnicy zwierząt, myleni treścią przepisu art. 34a ustawy o ochronie zwierząt.

W przypadku zwierząt domowych, Inspekcja ma kompetencje wyłącznie w zakresie naruszania bezpieczeństwa sanitarno-weterynaryjnego przy prowadzeniu schronisk, bo tego dotyczą szczegółowe wymagania weterynaryjne stawiane schroniskom. Nawet jeśli Inspekcja wypowiada się chętnie o „dobroście zwierząt w schroniskach” to jest to tylko przekaz propagandowy tej instytucji, gdyż Inspekcja nie ma w tym zakresie norm ani środków nadzoru dotyczących dobra zwierząt jako istot zdolnych do odczuwania cierpienia.

„Ważnym elementem działalności i realizacji przez Inspekcję Weterynaryjną zadań ustawowych jest prowadzony przez nią nadzór nad przestrzeganiem przepisów o ochronie zwierząt. Oprócz kontroli przestrzegania przepisów o ochronie zwierząt w gospodarstwach, w transporcie, a także podczas uboju zwierząt rzeźnych, Inspekcja Weterynaryjna w Polsce, jako jedyna tego typu służba w Unii Europejskiej, sprawuje również nadzór nad przestrzeganiem przepisów weterynaryjnych oraz przepisów dotyczących dobrostanu zwierząt w 147 schroniskach dla bezdomnych zwierząt.”

(Sprawozdanie z realizacji zadań Inspekcji Weterynaryjnej w 2005 r.)

Nadzór Inspekcji nad schroniskami – nawet wyłącznie pod względem bezpieczeństwa sanitarno-weterynaryjnego – jest także pozorny, gdyż jedyna zwalczana z

urzędu choroba psów i kotów, jaką jest wścieklizna, po prostu nie występuje w schroniskach. Samo tylko ryzyko wystąpienia takiego przypadku, nie uzasadnia utrzymywania instytucjonalnego nadzoru nad tymi skupiskami zwierząt, skoro do zgłaszania Inspekcji podejrzenia wścieklizny zobowiązany jest formalnie każdy lekarz weterynarii, a zresztą każdy kto nabędzie takie takie podejrzenie.

Na przestrzeni ostatnich 10 lat rejestrowano w Polsce średnio rocznie ok. 77 przypadków wścieklizny u zwierząt wolno żyjących. Ponadto 13 przypadków u psów i kotów oraz 6 przypadków u bydła. Jak daleko sięga pamięć, był tylko jeden przypadek, gdy do schronisku dla bezdomnych zwierząt trafił pies chory na wściekliznę (schronisko w Orzechowcach k/Przemysła w 2013 r.).

2.2. Ograniczenie tworzenia schronisk

Urzędowe traktowanie schronisk dla bezdomnych zwierząt wyłącznie jako zakładów ryzykownych dla zdrowia publicznego i egzekwowanie szczególnych wymagań wobec infrastruktury takich zakładów sprawia, że na 2.478 polskich gmin jest tylko ok. 180 legalnych schronisk, (tj. jedno na 14 gmin), co rażąco ogranicza podaż takich usług i tworzy setki miejsc pokątnego pozbywania się bezdomnych zwierząt przez gminy.

Dane statystyczne z monitoringu gmin wskazują, że oprócz 183 legalnych schronisk, ostatecznymi odbiorcami wyłapywanych zwierząt było także 497 (w 2013 r.) i 377 (w 2014 r.) innych podmiotów: osób fizycznych, stowarzyszeń i fundacji, przedsiębiorców różnych branż, w tym zwłaszcza lekarzy weterynarii (zakłady lecznicze dla zwierząt).

Wymagania weterynaryjne przewidują, że schronisko stanowi osobną, ogrodzoną nieruchomość na utwardzonym terenie, z licznymi pomieszczeniami o specjalnym przeznaczeniu oraz strefą buforową szerokości co najmniej 150 m. od siedzib ludzkich. Żaden lekarz weterynarii nie potrafi jednak wyjaśnić w jaki sposób taka strefa buforowa miałaby zapewniać bezpieczeństwo sanitarno-weterynaryjne i chronić w ten sposób zdrowie publiczne. Nie ma bowiem takich zagrożeń (wektorów zakażeń), które działałyby tylko do 150 m. Wymóg taki nie jest zresztą stosowany wobec żadnych innych zakładów nadzorowanych przez Inspekcję Weterynaryjną. **{Wymagania weterynaryjne}**

O niedorzeczności takich wymagań weterynaryjnych wobec schronisk najlepiej świadczy fakt, że nie są one w praktyce egzekwowane. Wymóg strefy buforowej 150 m od siedzib ludzkich nie jest spełniony przez 40% nadzorowanych schro-

nisk, w tym przez schroniska miejskie w największych miastach (Warszawa, Łódź, Kraków, Gdańsk, Poznań, Bydgoszcz).

Należy przypuszczać, że duże miasta mogą sobie pozwolić na lekceważenie tego wymogu, więksi przedsiębiorcy mogą ryzykować jego nie spełnianie, ale wójt małej gminy nie może ryzykować inwestycji za publiczne pieniądze, która mogłaby być uznana za nie spełniającą wymogów prawnych. Jeśli utworzenie schroniska wymaga formalnie co najmniej 10-hektarowej działki (300 m × 300 m) i inwestycji w osobną, rozbudowaną infrastrukturę – to na taki koszt, liczony w milionach złotych, większości gmin po prostu nie stać.

Oprócz wielkości nakładów istotna jest także ich efektywność. Na pewno nie ma sensu budowa takiego zakładu dla 37 bezdomnych psów rocznie – a tyle przypada średnio na jedną gminę. Średnia pojemność zarejestrowanych schronisk wynosi 200 miejsc, z których korzysta przeciętnie ok. 390 psów rocznie.

W rezultacie, większość gminy nie może zapewniać bezdomnym zwierzętom opieki własnym staraniem, na własnym terenie i skazane są na koncentrację usług „zapewniania opieki”, na warunkach rynkowych, dyktowanych przez właścicieli schronisk. Tym większe są koszty i tym mniejszy jest wpływ gmin na los zwierząt i ich odpowiedzialność za ten los.

2.3. Obejmowanie nadzorem

Oczekiwania wobec Inspekcji Weterynaryjnej są sprzeczne. Z jednej strony powinna wspierać wyłapywanie bezdomnych zwierząt przez gminy, by zapewniać bezpieczeństwo i porządek (zdarzenia drogowe, pogryzienia wymagające obserwacji zwierząt, itp.) a z drugiej powinna ograniczać działalność i zamykać schroniska nie spełniające wymagań, ustalonych jak dla zakładów likwidacji zwierząt w przypadku epidemii wścieklizny.

Inspekcja nie ma żadnego wpływu na działania samodzielnych gmin i umowy z dowolnymi odbiorcami zwierząt. Gminy zaś nie mają wpływu na zaporowe warunki tworzenia schronisk i bojkotują ustawowy nakaz wyłapywania zwierząt wyłącznie do legalnych schronisk. W rezultacie Inspekcja toleruje gromadzenie wyłapywanych zwierząt gdziekolwiek lub nigdzie i obejmuje nadzorem tylko te schroniska, które same o to występują.

Umiejętność selektywnego stosowania przepisów prawa bywa pożyteczna i rozsądna w sytuacji, gdy objęcie nadzorem powodowałoby konieczność wydania zakazu działania faktycznego schroniska i pogorszyłoby nieformalny, ale znośny dla zwierząt sposób radzenia sobie z problemem przez gminę. Bywa też wysoce

szkodliwa, gdy brak nadzoru wspiera interesy przedsiębiorcy przeciw interesom gmin i przeciw względem ochrony zwierząt, jak to prezentuje np. Wojewódzki Lekarz Weterynarii w Łodzi wobec schronisk Longina Siemińskiego w tym województwie.

W sprawie nadzoru nad schroniskiem Longina Siemińskiego w Łodzi zapadł **wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26.06.2014 w sprawie II OSK 622/13**, który przekreślił praktykowaną przez Inspekcję Weterynaryjną koncepcję „nadzoru na życzenie”, na rzecz obejmowania z urzędu nadzorem wszystkich faktycznych przejawów prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt. NSA stwierdził w uzasadnieniu wyroku:

„(...) każdy przejaw aktywności opisany w art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt („działalność nadzorowana”) powoduje objęcie jej nadzorem organów inspekcji weterynaryjnej w zakresie spełnienia wymagań weterynaryjnych (art. 8 ww. ustawy). Bez znaczenia dla obowiązku podjęcia działań nadzorczych pozostaje przy tym kwestia legalnego przystąpienia do wykonywania działalności nadzorowanej, czy z uchybieniem regulacji art. 5 ust. 1 ww. ustawy [tj. bez zawiadomienia Inspekcji o zamiarze prowadzenia takiej działalności].

(...)

podejmowanie przez organ Inspekcji działań z urzędu stanowi główny sposób realizacji jego zadań ustawowych (...).

Nawiązując do tego wyroku NSA, Stowarzyszenie Obrona Zwierząt wystąpiło w 2014 r. do 91 Powiatowych Inspektoratów Weterynarii w Polsce, z wnioskami o objęcie nadzorem 209 wybranych podmiotów, które – jak to wynikało z monitoringu – faktycznie prowadziły schroniska dla bezdomnych zwierząt w sposób ciągły i w większej skali, lecz nie dopełniły obowiązku zgłoszenia takiej działalności do nadzoru i dlatego nie zostały objęte nadzorem. Nie zgłosiły pewnie dlatego, że albo nie chcą sobie jakiegokolwiek nadzoru, albo wiedzą, że nie spełnią wymagań weterynaryjnych, co grozi zakazem działalności.

Reakcja Powiatowych Inspektoratów na wnioski była albo żadna, albo podtrzymująca stanowisko, że podmioty te nie prowadzą działalności nadzorowanej, bo nie zgłosiły się do nadzoru. W nielicznych przypadkach wydawany był formalny zakaz działalności.

2.4. Wykonywanie nadzoru

Nadzór weterynaryjny skonstruowany został z myślą o szeroko rozumianej produkcji zwierzęcej i obrocie gospodarczym zwierzętami i ich produktami. Osta-

tecznym środkiem nadzoru jest nakazanie likwidacji (utyliczacji) zwierząt lub produktów, co skutecznie – bo pod rygiorem strat gospodarczych – zmusza przedsiębiorców do stosowania się do stawianych im wymogów. Branża schroniskowa natomiast czerpie przychody nie z dostarczania zwierząt, lecz z ich odbierania. Nie sprzedaje też produktów z zabitych zwierząt, lecz na odwrót – płaci się jej za to, by ich nie zabijać. Środki nadzoru jakimi dysponuje Inspekcja nie mogą więc być tu skuteczne z samej ich zasady.

Nadzór Inspekcji nad rejestrowanymi przez nią schroniskami nie zapobiega znęcaniu się nad zwierzętami, skoro nie powoduje ono zagrożenia dla zdrowia publicznego. Jeszcze bardziej obojętny jest dla nadzoru nieznan los zwierząt przyjętych do schronisk. Inspekcja kontroluje wprawdzie fakt prowadzenia przez schroniska rejestru zwierząt, ale nie przeprowadza inwentaryzacji w schroniskach, ani nie weryfikuje danych o przychodzie i rozchodzie zwierząt, bo nie ma ich z czym porównać. Umowy gmin ze schroniskami są poza zasięgiem jej nadzoru, podobnie jak umowy o adopcję zwierząt ze schronisk.

Wprawdzie Inspekcja sporządza, dla własnych celów statystycznych, corocznie bilanse przepływu zwierząt przez schroniska, ale są one zawieszane w próżni, bo oparte są na danych ze schroniskowych rejestrów, przyjmowanych na wiarę. Bilanse te często nie domykają się, bo poziom prowadzenia rejestrów w schroniskach jest niski. Największe ujawnione manko przekraczało tysiąc zwierząt w ciągu roku (Celestynów w 2004 r.).

Brak nadzoru nad przychodem, stanem i rozchodem zwierząt umieszczonych w schroniskach może być wyjaśniony tym, że wymóg prowadzenia rejestru zwierząt przez schronisko nigdy nie miał służyć ochronie zwierząt, bo miał służyć możliwości przeprowadzenia dochodzenia epizootycznego, w przypadku gdyby w schronisku pojawiła się wścieklizna. Ponieważ nie pojawia się i takich dochodzeń nie ma, więc nierzetelność rejestrowania losów zwierząt nie ma dla nadzorujących żadnego znaczenia, bo nie może być podstawą stosowania środków nadzoru.

Inspekcja stosuje wobec schroniska środki nadzoru „w zależności od zagrożenia stwarzanego dla zdrowia publicznego lub zdrowia zwierząt”, co oznacza, że naruszenie wymagań weterynaryjnych ma znaczenie tylko o tyle, o ile jednocześnie wystąpiło zagrożenie epidemiczne lub epizootyczne. A przecież nie mogą stanowić takiego zagrożenia zwierzęta, których w schronisku nie ma.

Nie stosuje się środków nadzoru nawet w przypadkach, gdy rejestr schroniska wykazuje, że więcej zwierząt uciekło ze schroniska niż zostało przyjęte z gminy na terenie której działa. (np. Miasto Białogard w 2009 r. umieściło 17 swoich psów w

lokalnym schronisku, przyjmującym zwierzęta z całego regionu. W tym samym roku na teren miasta „zbiegło” 215 psów z tego schroniska)

2.5. Kończenie nadzoru

Inspekcja rejestruje i nadzoruje tylko te schroniska, które same o to wystąpiły, a z drugiej strony nie może skutecznie zlikwidować żadnego ze schronisk, które nie spełniają ustawowych wymogów. Rejestrowanie, nadawanie numeru, wykreślanie z rejestru i zakaz działalności nie mają zatem istotnego wpływu na działanie schronisk. Inspekcja nie ma bowiem wpływu na to, że klienci schronisk, czyli samodzielne gminy, finansują schroniska nie zarejestrowane lub skreślone z rejestru **{Klembów}**. Gminy zaś nie czują się związane samym wymogiem prawnym współpracy z legalnymi schroniskami – skoro ich brakuje. Samo usuwanie zwierząt dokądkolwiek uznawane jest za nadrzędną potrzebę, na co łatwo znaleźć poparcie w brzmieniu przepisów prawa.

Schroniska gminne w większych miastach są oczywiście zawsze zarejestrowane. Dowolny przedsiębiorca legitymujący się „weterynaryjnym numerem identyfikacyjnym” ma większe szanse na umowy z gminami, a zwłaszcza na udział w przetargu. W tym celu musi choć raz zgłosić swój zakład powiatowemu lekarzowi weterynarii i tym samym uzyskać wpis do rejestru. Zanim podjęte przez Inspektorat Weterynarii kontrole i środki nadzoru okażą się bezskuteczne i wydany będzie zakaz działalności, przedsiębiorca zdoła już podpisać umowy z wieloma gminami. Gminy umów nie zerwą, nawet gdy dowiedzą się o zakazie, bo musiałyby zabrać zwierzęta. Ani nie mają dokąd, ani tych zwierząt już nie ma **{Halinów}**.

Nie ma też przeszkód prawnych, by schronisko któremu zakazano działalności, zgłosić do rejestracji on nowa, co rozpoczyna nową procedurę stosowania środków nadzoru, kończącą się wydaniem zakazu. Odmowa przyjęcia zgłoszenia do nadzoru jest bowiem wykluczona w samej konstrukcji prawnej tego nadzoru **{Białogard}**.

Decyzja o zakazie działania schroniska, oczywiście nie spełniającego wymagań, wydawana jest najwcześniej po miesiącu od rejestracji, albo nie jest wydawana nigdy. Najczęściej do wydawania zakazu dochodzi dopiero z powodu toczącego się postępowania karnego o znęcanie się nad zwierzętami, nigdy zaś nie jest na odwrót, tzn. by samo postępowanie nadzorcze skutkowało przedstawieniem takich zarzutów karnych **{Krzyczki}**.

WYMAGANIA WETERYNARYJNE

(Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 czerwca 2004 r. w sprawie szczególnych wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia schronisk dla zwierząt).

- *Infrastruktura:*
 - strefa buforowa 150 m od siedzib ludzkich,
 - ogrodzenie i utwardzenie terenu,
 - osiem rodzajów pomieszczeń o konkretnym przeznaczeniu gospodarczym,
 - trzy rodzaje pomieszczeń lub boksów dla zwierząt,
 - piec do spalania zwłok lub chłodnia.
- *utrzymywanie zwierząt:*
 - legowiska,
 - dostęp do wody,
 - wybiegi,
 - kontrola stanu zdrowia, profilaktyka i leczenie, zwalczanie pasożytów
- *formalności:*
 - prowadzenie rejestru zwierząt,
 - przeszkolenie personelu.

Nie spełnianie wymagań weterynaryjnych (o ile jednocześnie wystąpiło zagrożenie epidemiczne lub epizootyczne), może spowodować zastosowanie środków nadzoru w postaci wstrzymania działalności schroniska do czasu usunięcia uchybień, lub też – w przypadku ich nieusunięcia, – wydania zakazu prowadzenia działalności.

Spotykane w praktyce interpretacje tych wymagań przez organy Inspekcji:

- Wymóg ogrodzenia jest spełniony pomimo masowych ucieczek psów (np. Białogard –2015 psów w 2009 r., w Rudzie Śląskiej – 188 psów w 2004 r., w Bytomiu – 102 psy w 2010 r., w Ostrowi Maz. – 106 psów w 2004 r. i 105 psów w 2005 r.).
- Wymagane legowiska nie oznaczają osobnego legowiska dla każdego psa (Wojtyszki).
- Swobodne poruszanie się w boksach jest zapewnione, gdy zwierzęta w boksach mogą jeszcze zachować naturalną pozycję ciała (wskazanie na art. 6 pkt 10. u.o.z.).
- Zapewnienie wybiegów może oznaczać w praktyce wyprowadzenie psa na wybieg raz na dwa tygodnie (Chrcynno).
- Boksy na kwarantannę nie muszą być ani dla pojedynczych zwierząt, ani izolowane od innych boksów (taka zbiorowa i przymusowa „kwarantanna” pełni tę rolę, że ułatwia zakażanie się każdego z przyjmowanych psów, co zwiększa przepustowość schroniska i obroty przedsiębiorcy).
- Przeszkolenie pracowników oznacza „szkolenie zakładowe” przeprowadzone przez podmiot prowadzący schronisko.
- Kontrola spełniania wymagań weterynaryjnych odbywa się poprzez kontrolowanie dokumentacji. (Ostrów Mazowiecka).

Nadzór nad „dobrostanem” zwierząt w schronisku w Chrcynnie k/Nasielska

W kwietniu 2010 r. Fundacja dla Zwierząt „Argos” zwróciła się do organów Inspekcji Weterynaryjnej w sprawie zagryzania się psów w schronisku w Chrcynnie k/Nasielska, udokumentowanego przez samą tą Inspekcję. Wskazywano, że połowa psów trafiających do schroniska ginie, z czego 1/3 wskutek zagryzania się zwierząt (65 przypadków w ciągu 14 miesięcy).

Wniosek dotyczył ustalenia powodu takiej nadzwyczajnej śmiertelności (w tym zagryzania się psów) w celu wyeliminowania jej przyczyn przy pomocy środków nadzoru. Z dokumentów kontroli samej Inspekcji Weterynaryjnej wynikało, że przyczyną zagryzień było utrzymywanie zwierząt w niewłaściwych warunkach bytowania (zwłaszcza w nadmiernym zagęszczeniu) i wystarczyłoby określić limit zwierząt w danych warunkach, ograniczając przyjęcia. Co oczywiście pomniejszyłoby przychody prowadzącego.

Mazowiecki Wojewódzki Lekarz Weterynarii w Warszawie uznał zarzuty wobec nadzoru nad schroniskiem za słuszne, ale nie uznał tego jego podwładny, Powiatowy Lekarz Weterynarii w Nowym Dworze Mazowieckim. Wymiana pism w postępowaniu administracyjnym, między Biurem Ochrony Zwierząt (BOZ) Fundacji a trzema instancjami Inspekcji Weterynaryjnej trwała 10 miesięcy i stała się w końcu bezcelowa. Ostatecznie Powiatowy Lekarz Weterynarii w Nowym Dworze Mazowieckim po prostu zbojkotował postanowienia przełożonych – bo widocznie mógł sobie na to pozwolić.

{ http://www.boz.org.pl/mz/chrcynno/post_2010.htm }

Na podstawie tych samych ustaleń Inspekcji Weterynaryjnej BOZ złożyło w grudniu 2010 r. zawiadomienie o przestępstwie utrzymywania zwierząt w niewłaściwych warunkach bytowania, prowadzących do zagryzania się, a także bezzasadnego ich uśmiercania. Po ponad pięciu latach postępowania, w maju 2015 r. Sąd Rejonowy w Pułtuskach wydał wyrok uniewinniający właściciela schroniska i lekarza weterynarii z powodu braku dowodów winy:

„ (...) oceniając całokształt materiału dowodowego, nie można stwierdzić, że zaniedbania miały charakter ciągły i całkowicie zamierzony. Podobnie, na bazie dowodów przeprowadzonych w sprawie nie sposób przyjąć w sposób jednoznaczny, by w okresie od 2006 roku do 2010 roku dochodziło w wymienionej placówce do bezzasadnego uśmiercania psów, dokonywanego z rozmysłem.”

{ <http://www.boz.org.pl/mz/chrcynno/index.htm> }

KRZYCZKI

W styczniu 2007 do sądu w Pułtusku wpłynął akt oskarżenia przeciw kierownictwu schroniska w Krzyckach k/Nasielska (woj. mazowieckie), gdzie masowo zabijane były bezdomne zwierzęta i fałszowano dokumentację. Powiatowy Lekarz Weterynarii w Nowym Dworze stanął przed koniecznością zamknięcia schroniska. Decyzję o zamknięciu schroniska, podjętą 05.05.2008 r. uzasadnić mógł tylko nie wypełnianiem wymagań weterynaryjnych i wystąpieniem zagrożenia zdrowia publicznego.

Działający przez sześć lat zakład, gdzie zlikwidowano ok. 3,5 tys. psów z 40 gmin został formalnie zamknięty z tego powodu, że stwierdzono w boksach uszkodzenia podłoża z zastoinami moczu i kału, uniemożliwiające właściwe sprzątnięcie, brak utwardzenia terenu schroniska, brak właściwego pomieszczenia socjalnego oraz pomieszczenia do wykonywania zabiegów, brak pomieszczenia do przechowywania produktów leczniczych, zaś pomieszczenie do przechowywania karmy nie było zabezpieczone przed gryzoniami, ponadto w części boksów było za mało bud w stosunku do przebywających psów i nie zrealizowano też programu zwalczania gryzoni.

Powołując się na decyzję Powiatowego Lekarza Weterynarii, także Burmistrz Nasielska cofnął w dniu 09.06.2008 zezwolenie dla Fundacji „Eko-Fauna” na prowadzenie schroniska, z powodu nie spełniania wymagań weterynaryjnych. (Burmistrz nie miał zatem, ani nie stosował własnych podstaw i kryteriów nadzoru tytułem wydanego zezwolenia).

W dniu zamknięcia schroniska znajdowały się w nim setki psów. Burmistrz gminy Nasielsk odmówił odebrania ich jako ofiar znęcania się, tj. w trybie art. 7 u.o.z. (czym naraziłby gminę na koszty). Również żadna z gmin, które wysłały tam psy nie odpowiedziała na pisma z policji o ich odebranie. By rozwiązać problem urzędników, główny oskarżony, prezes Fundacji „Eko-Fauna” Zdzisław Lach, sam „adoptował” te psy i utrzymywał je dalej w schronisku, pod nadzorem Burmistrza Nasielska. Ich los jest nieznan. Po roku, w dniu 11.07.2008 r. nie było już w Krzyckach żadnego psa.

HALINÓW

Powiatowy lekarz weterynarii z Mińska Mazowieckiego trzykrotnie rejestrował i wydawał zakaz działania tego samego schroniska w Halinowie przy ul. Szczęśliwej 55, zgłaszanego w kolejnych latach przez trzy kolejne podmioty trudniące się wylapywaniem zwierząt:

- firmę „Nomada”, Dominik Szostak 15.01.2010-19.02.2013,
- Fundację „Eko-Hau”, Ewa Biedrzycka 18.03.2014-29.04.2014,
- Łukowskie Towarzystwo Przyjaciół Zwierząt, Urszula Konstanta, 07.01.2015-26.03.2015.

Schronisko w Halinowie to osiem boksów i szopka na działce bez prądu i wody. Z dokumentów Inspekcji Weterynaryjnej wynika, że „adopcje” zwierząt z tego schroniska, w ilościach hurtowych, kwitowali między sobą zainteresowani hycle: lek. wet. Marek Klamczyński z Wołomina, Urszula Konstanta z Łukowa, Ewa Biedrzycka we wsi Małe Boże, gm. Stromiec i sam Dominik Szostak.

1 adopcje 2017 18.07.2017

18 szt. p. E. Biedrzycka, Małe Boże 3;
27 szt. Leornica Wetelin, ul. Sikorskiego 97; 05-200 Wetelin
23 szt p. Urszula Konstanta; Tulców ul. Młyńskich 41/36
1 szt. braku danych Tabaczele
1 szt. p. Dominik Szostak
10 szt. osoba prywatna (10 x 1 sztuka)

80 szt.

+ 1 szt. przelewna: przygotowanie dwóch zwierząt
p. Aleksandra Klimaszewska
(tel. 512 100 550)

NOMADA
Dominik Szostak
04-483 W-wa, ul. Łyszkiewiczza 18 m. 5
NIP 822-190-84-52 REGON 011787974
tel. 516 552 655

18.07.2017
Inspektor weterynaryjny
ds. zdrowia i ochrony zwierząt
Morewin-tracis
lek. wet. Agnieszka Anna Jaremin-Mordas

KLEMBÓW

Schronisko w Klembowie prowadzone było w latach 2007-2012 przez Celinę Salibę i Leszka Fetera, podszywających się pod znane organizacje: "Towarzystwo Opieki nad Zwierzętami w Polsce" ("Kolo", "Oddział" a nawet "Okręg" w Klembowie), ewentualnie "Stowarzyszenie Opieki nad Zwierzętami w Polsce - Patrol Interwencyjny z siedzibą w Klembowie" (Straż dla Zwierząt).

Zawierali umowy z miastem Wołomin, Ząbki i kilkunastoma innymi gminami. Z braku elementarnych warunków, ok. 200 psów utrzymywano w budach z zakratowanym otworem by z nich nie wychodziły, w transporterach dla zwierząt, w drewnianych skrzyniach, a nawet w wózkach sklepowych. W czerwcu 2012 r. Powiatowy Lekarz Weterynarii wydał decyzję zakazującą prowadzenia schroniska. Schronisko działało dalej bo, brak zezwolenia od wójta Klembowa i brak nadzoru Inspekcji Weterynaryjnej nie przeszkadzał w zawieraniu umów z gminami.

W 2013 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, wyrokiem z dnia 28.02.2013 (IV SA/Wa 2881/12) oddalił skargę sąsiadów schroniska na postanowienie organu Inspekcji Weterynaryjnej w sprawie zakazu prowadzenia schroniska w Klembowie. Skarżący oczekiwali, że decyzja administracyjna o zakazie działalności tego schroniska będzie przez administrację również wyegzekwowana, tzn. ktoś zabierze te zwierzęta i zapewni im właściwą opiekę. Tymczasem Inspekcja ograniczyła się do wydania decyzji zakazującej działania i skreślenia schroniska z rejestru podmiotów nadzorowanych – co oznacza tylko zaprzestanie nadzoru.

W uzasadnieniu wyroku Sąd wyjaśnił skarżącym znaczenie wydanego zakazu działania:

(...) w ten sposób podmiot prowadzący dotychczas schronisko zostaje pozbawiony legalnej możliwości prowadzenia takiej działalności, czyli uzyskuje zakaz prawny, który należy odróżnić od sfery wykonania tego zakazu. (...)

Przepisy ustawy o ochronie zdrowia zwierząt nie regulują natomiast kwestii w jaki sposób i w jakim trybie ma zostać wykonana decyzja zakazująca prowadzenia działalności, w tym wypadku chodzi o likwidację schroniska. Nie reguluje tego również powoływane rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 czerwca 2004r. w sprawie szczegółowych wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia schronisk dla zwierząt. Inną bowiem kwestią jest wykreślenie podmiotu z rejestru, a zatem "delegalizacja" schroniska, czyli zakaz prowadzenia działalności na przyszłość, a to stanowi istotę wnioskowanych przez stronę decyzji. Inną natomiast prowadzenie tej działalności bez wymaganych uprawnień, co ma prawdopodobnie miejsce w niniejszej sprawie, a także likwidacja skutków dotychczasowej działalności czyli usunięcie zwierząt.

BIAŁOGARD (1)

Schronisko Jerzego Harłacza w Białogardzie (działającego jednocześnie jako TOZ Animals w Białogardzie) zostało zamknięte decyzją Powiatowego Lekarza Weterynarii. Jeszcze zanim decyzja stała się prawomocna, Powiatowy Lekarz Weterynarii przyjął zgłoszenie Jerzego Harłacza i od nowa wpisał to samo schronisko jako nową pozycję rejestru podmiotów nadzorowanych. Kontrowersje, jakie pojawiły się na tle tej decyzji między powiatowym a wojewódzkim szczeblem Inspekcji, rozstrzygnął Główny Lekarz Weterynarii, uznając takie działanie za prawidłowe. W opinii Głównego Lekarza Weterynarii

„(...) przepisy prawne określające sposób postępowania w związku z rejestracją podmiotów zamierzających prowadzić działalność nadzorowaną określoną w art. 1 pkt 1 lit. j ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, wskazują na konieczność złożenia wniosku, spełniającego wymogi formalne, zgodnie z art. 5 ust. 6 ww. ustawy. Konstrukcja wskazanych przepisów weterynaryjnych nie wyklucza możliwości ponownego podjęcia działalności polegającej na prowadzeniu schroniska dla zwierząt, pod nowym weterynaryjnym numerem identyfikacyjnym (WNI) przez ten sam podmiot, który uprzednio otrzymał decyzję zakazującą prowadzenia tego rodzaju działalności nadzorowanej. Należy zauważyć, że ustawodawca nie przewidział okresu, w którym nie będzie możliwe podjęcie działalności o tym samym charakterze. W sytuacji, w której Towarzystwo Ochrony Zwierząt „Animals”, po uprzednim otrzymaniu decyzji zakazującej prowadzenia działalności oraz po wykreśleniu podmiotu z rejestru, złożyło wnioski o ponownym zamiarze podjęcia takiej samej działalności nadzorowanej, powiatowy lekarz weterynarii nie mógł odmówić wydania decyzji z art. 5 ust. 9 ustawy, mimo świadomości, że podmiot nie spełnia wymagań. Niemniej jednak, w mocy pozostaje wciąż decyzja o zakazie prowadzenia działalności nadzorowanej z WNI 32018601. Wobec powyższego, podmiot (WNI 32018601) nie może posługiwać się dotychczasowym numerem identyfikacyjnym, a rzeczona działalność musi zostać zlikwidowana ”

(pismo GIWz.426/AW-69/12 z 30.11.2012 r.)

Należy całkowicie zgodzić się z Głównym Lekarzem Weterynarii, że z samej koncepcji prawnej nadzoru weterynaryjnego nad schroniskami wynika, że to samo schronisko może z jednej strony być przedmiotem administracyjnego zakazu działania, a z drugiej strony, i w tym samym czasie, wypełniać kryterium legalnego działania jakim jest zgłoszenie zamiaru prowadzenia działalności organom Inspekcji.

Nie chodzi tu więc – jak we wskazanej wyżej sprawie Klembowa – tylko o różnicę między wydaniem samego zakazu prawnego, a sferą jego egzekucji, czyli doprowadzenia do faktycznego zakończenia działalności schroniska. Przypadek schroniska w Białogardzie pokazuje, że stan faktyczny i prawny może pozostać niezmienny, a efekty działań nadzorczych sprowadzają się ostatecznie do biurowej czynności wykreślenia jednej pozycji rejestru i wpisania nowej. Prowadzenie takich czynności biurowych, nie stanowi jednak dostatecznego uzasadnienia dla istnienia instytucji nadzoru weterynaryjnego nad schroniskami dla bezdomnych zwierząt.

BIĄŁOGARD (2)

Właściciel patologicznego schroniska w Białogardzie uzyskał od Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie postanowienie o wstrzymaniu wykonania wyroku WSA potwierdzającego decyzję Inspekcji Weterynaryjnej o zakazie działania jego schroniska. (postanowienie WSA w Szczecinie z dnia 17.05.2012 w sprawie II SA/Sz 358/12.). Tymczasowemu wstrzymaniu – na czas rozpatrzenia skargi – może podlegać wykonanie rozstrzygnięcia, które spowoduje niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody oraz trudnych do odwrócenia skutków.

Sąd przychylił się do argumentów Jerzego Harłacza i przyjął, że:

„konsekwencją zakazu prowadzenia schroniska i skreślenia podmiotu z rejestru działalności nadzorowanych, będzie zaprzestanie finansowania bieżącej działalności schroniska (wyżywienie i opiekę weterynaryjną dla zwierząt), która co do zasady płynie ze strony gminy. Wobec bieżących potrzeb schroniska, brak tych środków, bez wątpienia może uniemożliwić właściwe traktowanie zwierząt w schronisku, uwzględniające potrzeby, zapewniającym im opiekę i ochronę
(...)

warto także wskazać, iż w sytuacji powszechnego przepełnienia schronisk i przytulisk, zwraca się uwagę na brak możliwości zapewnienia zwierzętom odpowiednich warunków do egzystencji. Powyższe zaś będzie wiązać się z trudnymi do odwrócenia skutkami dla zwierząt (którym grozi utrata dotychczasowych warunków do egzystencji), uzasadniającymi udzielenie organizacji ochrony zwierząt, ochrony tymczasowej.

W ten sposób Sąd uznał ogólny „brak możliwości zapewnienia zwierzętom odpowiednich warunków egzystencji” za stan oczywisty i obiektywny. Podobnie jak to, że schronisko Jerzego Harłacza warunki te zapewnia. Sąd uznał za naturalne, że zakaz działania schroniska nie spowoduje, że gminy odbiorą swoje zwierzęta, tylko że je porzucą. Przyjął także za zrozumiałe, że Jerzy Harłacz utrzymuje zwierzęta w schronisku nie za te pieniądze, które już otrzymał na to od gmin, lecz za pieniądze, które otrzyma za przyjmowanie kolejnych zwierząt (piramida finansowa). Bo tylko w takim przypadku zakaz przyjmowania nowych zwierząt pozbawiłby go środków na wywiązanie się z już zawartych umów zapewnienia opieki.

Logicznym wydaje się jednak wniosek przeciwny, że skoro Jerzy Harłacz nie ma pieniędzy na utrzymywanie zwierząt – pomimo że się tego podjął i już wziął na to pieniądze – to tym bardziej trzeba takie schronisko jak najszybciej zamknąć, a w każdym razie uniemożliwić mu przyjmowanie kolejnych zwierząt.

WYŁĄPYWANIE, OPIEKA, ZAPOBIEGANIE I OCHRONA PRZED BEZDOMNYMI ZWIERZĘTAMI

Prawo nic nie mówi o zakresie przedmiotowym gminnego zadania „zapewnienia opieki”. Nie jest nawet pewne, czy „wyłapywanie” i „zapewnienie opieki” to jedno czy dwa osobne zadania gminy i czy dotyczą tych samych zwierząt. Wedle wyroku Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 18.10.2013 w sprawie I ACa 540/13, I ACz 638/13, „opieka” i „wyłapywanie” to odrębne zadania gminy. Wiadomo z rozporządzenia wykonawczego, że na „wyłapywanie” składa się „przeprowadzenie wyłapywania” i „umieszczenie w schronisku”. Gmina jednak nie musi, bo tylko „może”, zawrzeć umowę o wyłapywanie (§5 ust. 1). Mogłoby to znaczyć, że nie musi też umieszczać bezdomnych zwierząt w schronisku.

Na taką niejasność prawa z 1997 r. nałożył się kolejny zamęt spowodowany nowelizacją ustawy o ochronie zwierząt z 2011 r. Usunięto z ustawy przepis art. 11 ust. 3 o tym, że „rozstrzygnięcie o dalszym postępowaniu z tymi [wyłapanymi] zwierzętami odbywa się wyłącznie na mocy uchwały rady gminy”, który to przepis – choć nie był stosowany w praktyce – stanowił jedyną podstawę prawną przypisywania gminom odpowiedzialności za dalszy los wyłapywanych zwierząt.

Zamiast tego gminy miały teraz uchwalać „programy gminne” w sprawie bezdomnych zwierząt – tyleż szczegółowe, co niezobowiązujące. Dodano nowy przepis o „odławianiu” bezdomnych zwierząt, zabroniono „odławiania” bez „zapewnienia” miejsca w schronisku (art. 11 ust.3), ale z wyjątkiem dla zwierząt „stwarzających zagrożenie”. Doszły więc kolejne wątpliwości: czym się różni „wyłapywanie” od „odławiania”, „umieszczanie” od „zapewnienia miejsca”, jak określić „zagrożenie” i co robić ze zwierzętami groźnymi. Bo przecież na zdrowy rozum, to właśnie te groźne powinny w pierwszej kolejności trafiać do schronisk. Nie wiadomo też kto miałoby „zapewnić miejsce” – gmina czy hycel? Na tym tle upowszechniło się zawieranie przez gminy umowy z hyclem, który legitymuje się swoją umową ze schroniskiem. Gmina nie ma co sprawdzać czy wyłapane zwierzęta faktycznie trafiły do tego schroniska, czy działa ono legalnie i co się z nimi dalej stało, bo nie jest stroną umowy ze schroniskiem.

Jakby tego było mało, ustawa o utrzymaniu czystości i porządku nakłada na gminy zadanie „zapobiegania bezdomności zwierząt na zasadach określonych w przepisach o ochronie zwierząt”, przez co jednoznacznie wskazuje na „gminne programy opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt” (art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt). Te zaś mają wykonywać wyłącznie zadanie „zapewnienia opieki oraz wyłapywania” (art. 11 ust 1 u.o.z) i w żadnym razie nie przewidują działań z zakresu utrzymania czystości i porządku. Tak więc, oprócz „opieki” i „wyłapywania” mamy już trzecie zadanie gminy dotyczące bezdomnych zwierząt.

Zadanie „zapobiegania” w ustawie o czystości pojawiło się ustawie o czystości w miejsce zadania „ochrony przed bezdomnymi zwierzętami” (nowelizacja z 2012 r.). Ale nie oznacza to, że „ochrona przed bezdomnymi zwierzętami” znikła z przepisów prawa. Organy gmin dalej mają wydawać zezwolenia na taką działalność w myśl art. 7 ust. 1 pkt.3 ustawy o czystości. Wprawdzie nie wiadomo na czym „ochrona przed bezdomnymi zwierzętami” miałaby polegać i nie jest już zadaniem gminy, ale mamy określony kolejny, czwarty już cel jaki ustawy przypisują działaniom wobec bezdomnych zwierząt.

Nie ma w Polsce urzędnika, który byłby w stanie rozwikłać i uporządkować sobie tę gmatwaną pojęć i skłecić z tych przepisów jakąś myślową całość, która pozwalałaby mu działać racjonalnie i legalnie. Stanowi to główny i zasadny powód lekceważenia przepisów prawa przez urzędników.

3. Gminy i schroniska

Spośród wielu przepisów prawa dotyczących bezdomnych zwierząt, kluczowe znaczenie ma sformułowany w ustawie o ochronie zwierząt przepis art. 11 ust. 1, który stanowi, że „zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wylapywanie należy do zadań własnych gmin”. Bo to ten przepis stanowi podstawę finansowania całej branży schroniskowej.

Tylko 109 gmin na 2.479 wszystkich (4,4%), miało w 2014 roku własne schronisko gminne. Reszta zawierała umowy o umieszczanie wylapanych zwierząt w cudzych schroniskach, tj. stanowiących własność innych gmin (75 schronisk) lub przedsiębiorców (69 schronisk). Albo też pozbywały się zwierząt na rzecz podmiotów nie prowadzących zarejestrowanych schronisk (18% wszystkich psów). Z reguły umowy zawierane są na piśmie i najczęściej są terminowe, mieszczące się w jednym roku budżetowym.

3.1. Schroniska zewnętrzne

Umowy gmin o wylapywanie do schronisk

Najczęściej umowa o wylapywanie i/lub ze schroniskiem zawiera lakoniczne lub niejasne sformułowanie jej przedmiotu, z którego wynika, że zwierzę ma trafić do jakiegoś schroniska i/lub jest przeznaczone do adopcji. Bardziej konkretne są zapisy mówiące o warunkach płatności. Wnosząc z tytułu płatności o konkretnym przedmiocie umowy, trzeba stwierdzić, że w typowym przypadku przedmiotem umowy jest fakt samego usunięcia zwierzęcia z terenu gminy za umówioną stawkę od sztuki, płatne doraźnie lub na podstawie comiesięcznej faktury, czasami ryczałtowej. Potwierdzeniem takiego wniosku jest to, że umowy milczą na temat zwierząt wcześniej wylapanych, w sytuacji gdy umowa dobiegła końca. Gminy nie prowadzą też własnej ewidencji zwierząt, którym „zapewniają opiekę”, a ewidencjonują tylko koszty usuwania zwierząt. Z tego punktu widzenia, opieka i wylapywanie to odrębne zadania, z tym, a to drugie zastępuje to pierwsze.

Skoro zadanie publiczne „zapewniania bezdomnym zwierzętom opieki”, sprecyzowane w umowach wykonawczych, kończy się w momencie gdy zwierzę przekroczyło bramę schroniska, to powstaje kwestia, kto odpowiada za zapewnianie opieki zwierzętom zgromadzonym w schronisku, skoro niewątpliwie dalej są bezdomne? Przedsiębiorcom prowadzącym schroniska nie sposób przypisać takiej

odpowiedzialności z mocy prawa. W praktyce, nie daje się też tej odpowiedzialności przypisać gminie, na terenie której znajduje się schronisko i która wydała przedsiębiorcy zezwolenie na jego prowadzenie.

W świadomości funkcjonariuszy publicznych panuje przekonanie, że to jednak przedsiębiorca jest tu podmiotem zadania publicznego zapewniania opieki – bo bierze pieniądze. Są o tym przekonani, nawet jeśli ani ustawa nie powierza mu zadań publicznych, ani umowa z gminą, ani zezwolenie od wójta na prowadzenie schroniska, ani wymagania weterynaryjne, które musi spełniać. Takiemu mniemaniu ulegają nawet sądy, np. w **wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23.10.2015 w sprawie II OSK 390/14**, mowa jest o „idei ustanowienia instytucji w postaci schronisk dla bezdomnych zwierząt, które przecież mają umożliwić opiekę nad zwierzętami”. Schroniska to jednak nie „instytucja” a przejaw swobody działalności gospodarczej, która jest wprawdzie mocno przeregulowana przepisami, ale przepisy te nic nie mówią o opiece. Jest zatem „możliwość” opieki, ale nie ma nikogo zobowiązanego do niej, nikogo nadzorującego opiekę, ani norm opieki, które można by egzekwować.

Fikcja schronisk jako „instytucji” powołanych do opieki nad bezdomnymi zwierzętami ukrywa fakt, że umieszczane tam bezdomne zwierzęta zostają znów porzucone, tym razem nie pokątnie przez obywatela, ale oficjalnie i za pieniądze. O zorganizowanym porzucaniu zwierząt przez gminy można mówić dlatego, że nie istnieją żadne środki nadzoru nad dalszym losem zwierząt. Można go ustalać wyłącznie w ramach postępowania karnego, jednak prokuratura nie chce tego ustalać, albo nie ma jak ustalić, bo okazuje się, że umowy adopcyjne były sfalszowane.

Umowy gmin o opiekę w schroniskach

Nie ma wątpliwości co do zakresu odpowiedzialności gmin w przypadku szeregu dużych schronisk prowadzonych przez przedsiębiorców (np. Kutno, Wojtyszki, Radysy), którzy upowszechnili odpłatność wedle stawki dziennej, gromadząc w jednym miejscu tysiące psów z ponad stu nawet gmin. Gmina dalej „opiekuje” się zwierzętami umieszczonymi w schronisku w tym sensie, że płaci comiesięczne faktury z należnością naliczaną za każdy dzień pobytu każdego psa, wedle stawki ok. 5–10 zł dziennie.

Ten nowy model biznesowy wyróżnia się tym, że średni okres pobytu psa w takim schronisku trwa całe lata (Wojtyszki: 38 miesięcy, Radysy: 27 miesięcy) podczas gdy średni taki okres dla wszystkich schronisk wynosi ok. 6 miesięcy, zaś najkrótszy poniżej jednego miesiąca (schronisko miejskie w Szczecinie). Także wyraźnie mniejsza jest adopcja w stosunku do liczby przyjętych zwierząt. W Woj-

tyszkach wyniosła w 2014 r. 40% w stosunku do zwierząt przyjętych, wobec średniej krajowej 86%.

Położone w odludnych miejscach wielkie kombinaty, utrzymujące tysiące bezdomnych psów dla przychodów z samego ich utrzymywania, są naturalnym kierunkiem rozwoju przedsiębiorczości schroniskowej w obecnych warunkach prawnych. Ich pojawienie się było tylko kwestią czasu potrzebnego za akumulację środków na odpowiednie inwestycje i logistykę obsługi wielu gmin.

Umowy gmin z takimi kombinatami stanowią pułapkę finansową, bo wbrew naiwnym oczekiwaniom wójtów, gminne psy ze schroniska nie znikają, koszty kumulują się w postępie arytmetycznym, a umów nie ma jak rozwiązać, bo zwierząt nie ma dokąd zabrać.

<i>współpraca gminy Łask ze schroniskiem w Wojtyszkach</i>		
<i>rok</i>	<i>ilość dostarczonych psów</i>	<i>roczne koszty zł</i>
2006	54	37 000
2007	28	95 945
2008	56	189 777
2009	75	262 639
2010	60	368 780
2011	91	446 218

<i>współpraca gminy Jędrzejów ze schroniskiem w Wojtyszkach</i>		
<i>rok</i>	<i>ilość dostarczonych psów</i>	<i>roczne koszty zł</i>
2010	21	20 000
2011	42	40 559
2012	45	127 724
2013	64	271 492
2014	48	299 817
2015	24	385 493

3.2. Własne schroniska gmin

Większość schronisk (109, tj. 61% rejestrowanych schronisk) jest własnością gmin i to do nich trafia większość wyłapywanych psów (50.000, tj. 57%). Wśród nich większość schronisk (75 ze 109) przyjmuje odpłatnie zwierzęta z wielu gmin.

Tylko 34 schroniska gminne z zasady świadczą usługi wyłącznie dla macierzystej gminy (w tym schroniska miast wojewódzkich: Warszawy, Łodzi, Krakowa, Katowic, Poznania, Gdańska, Białegostoku, Kielc, Olsztyna, Opola). Pozostałe przyjmuje zwierzęta z innych gmin w różnym zakresie i różnej formie.

Wyróżnić można trzy formy organizacyjno-prawne prowadzenia schronisk gminnych;

1. Schroniska prowadzone samodzielnie przez gminy jako **jednostki budżetowe** lub **zakłady budżetowe**, a więc z zasady nie nastawione na zysk, obsługują tylko własne gminy, albo przyjmują także zwierzęta z innych gmin w ramach porozumień międzygminnych.
2. Schroniska gminne przekazane do prowadzenia **przedsiębiorcom** lub **organizacjom pozarządowym** jako ich administratorom, z reguły sprzedają swoje usługi także innym gminom.
3. Schroniska gminne, których prowadzenie gmina **powierzyła własnej spółce komunalnej** (lub zawarła z nią umowę o prowadzenie schroniska), także zawierają liczne umowy z innymi gminami.

Zestawienie form prawnych działania zarejestrowanych schronisk
i zakresu ich działania w 2014 r.

właściciel / administrator schroniska	ilość schronisk / %		w tym schronisk przyjmujących zwierzęta z wielu gmin	ilość przyjętych psów / %	
jednostka lub zakład budżetowy gminy	38	21%	22	20 521	24%
gminna spółka komunalna	25	14%	22	5 949	7%
gminne, prowadzone przez przedsiębiorcę	11	6%	7	6 313	7%
gminne, prowadzone przez organizację	35	20%	24	16 503	19%
razem schroniska gminne	109	61%	75	49 286	57%
przedsiębiorca lub organizacja	69	39%	69	20 964	24%
razem schroniska rejestrowane	178	100%	144	70 250	82%
inne miejsca	ok. 400			15 750	18%
wszystkie miejsca odstawiania zwierząt				86 000	100%

Administratorzy schronisk gminnych (tj. przedsiębiorcy, w tym spółki gminne, oraz organizacje pozarządowe) czerpią dodatkowe przychody ze sprzedaży usług schroniska, niezależnie od finansowania z własnej gminy. W wielu przypadkach ilość psów przyjmowanych z innych gmin jest większa niż z macierzystej. Na przykład w 2014 r.:

gmina	administrator gminnego schroniska	psów przyjętych z macierzystej gminy	psów przyjętych z innych gmin
Chorzów	Tow. Opieki nad Zwierzętami	518	831
Mysłowice	Tow. Opieki nad Zwierzętami	103	229
Szamotuły	Fundacja „Radość Psiaka”	71	229
Zielona Góra	Stow. „Inicjatywa dla Zwierząt”	295	519
Kołobrzeg	Stowarzyszenie „Reks”	83	193
Ciechanów	PUK Ciechanów	112	187
Jelenia Góra	MPGK Jelenia Góra	194	307
Racibórz	PK Racibórz	122	245

Efekt takiego sposobu prowadzenia schronisk gminnych jest ten sam, co w przypadku przekazywania zwierząt dowolnemu przedsiębiorcy. Status prawny zwierząt jest nieokreślony, bo przestają być pod opieką gminy, która je tam wysłała, a gmina która jest właścicielem schroniska nie bierze za nie odpowiedzialności. W ten sposób zwierzęta przestają być przedmiotem publicznego zadania „zapewnienia opieki” a stają się przedmiotem działalności gospodarczej „prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt” w oderwaniu od zadania gminy „zapewnienia opieki”, natomiast łączonego z „ochroną przed bezdomnymi zwierzętami”. Zjawisko to dotyczy łącznie około połowy zwierząt wylapywanych w gminach.

Prawo wręcz zakazuje jednostkom gminnym (także spółkom gminnym) prowadzenia działalności gospodarczej (sprzedaży usług) w tym zakresie, bo nie mieści się ona w ustawowo zdefiniowanej sferze usług „użyteczności publicznej” (art. 9 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 1 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej). Z przepisów prawa wynika także zakaz przyjmowania do prowadzonych przez przedsiębiorców schronisk zwierząt z innych gmin niż macierzysta. Gminne zezwolenia na taką działalność gospodarczą muszą określać „obszar działalności”, a ten nie może wykraczać poza obszar właściwej gminy (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17.03.2015 r. w sprawie II OSK 2136/13).

Każda gmina z osobna ma obowiązek zapewnienia opieki swoim zwierzętom bezdomnym i powinna to robić w swoim imieniu na swoją odpowiedzialność. Mimo to dochodzi do koncentracji utrzymywania bezdomnych zwierząt w kilkunastokrotnie mniejszej liczbie schronisk niż liczba gmin.

Głównym powodem jest to, że inwestycja w zakład spełniający wymagania weterynaryjne jest nie tylko kosztowna, ale jest także uzasadniona ekonomicznie dopiero przy odpowiednio wysokich obrotach. Na tworzenie od podstaw nowych schronisk stać tylko większe i bogatsze gminy oraz nielicznych przedsiębiorców dysponujących większym kapitałem i doświadczeniem na tym szczególnym rynku. Tymczasem 70% gmin zajmowało się w 2014 r. mniej niż dwudziestoma bezdomnymi psami rocznie.

Dlatego też najbardziej atrakcyjną formą działania na tym rynku jest administrowanie gotowym schroniskiem gminnym i sprzedawanie jego usług „za plecami” właściciela. Tak działają organizacje pozarządowe, które prowadzą schroniska głównie w formie administrowania schroniskami gminnymi. Prowadzenie miejskiego schroniska i obracanie zwierzętami z wielu gmin otwiera im też szersze możliwości uzyskiwania darowizn i odpisów jednego procenta podatku. Organizacje takie od lat lobbują za monopolem organizacji na prowadzenie schronisk dla bezdomnych zwierząt i zakazem prowadzenia ich przez przedsiębiorców. Jednak nie sposób dostrzec różnicy między sposobami, a zwłaszcza efektami działania przedsiębiorców i organizacji.

Okoliczności historyczne przesądziły o tym, że organizacje pozarządowe o statutowym celu ochrony zwierząt nie ustanowiły własnych norm opieki nad zwierzętami, nie dorobiły się własnych, niezależnych od gmin źródeł finansowania, nie posiadają też dostatecznego majątku i możliwości inwestowania we własne schroniska. Tam, gdzie działają w większej skali, siłą rzeczy naśladują działanie przedsiębiorców.

3.3. Uchwały rad gminnych w sprawie bezdomnych zwierząt

Rola uchwał rad gminnych

Problem bezdomnych zwierząt, z natury rzeczy, rozwiązywany był zawsze na poziomie lokalnym. Wytyczne ministerialne z 1961 r. ustalały szczegółowo sposób prowadzenia zakładów likwidacji niepotrzebnych zwierząt domowych w tzw. „schroniskach”, w tym ich finansowania z budżetów lokalnych. Dotyczyło to wyłącznie miast. Adresatami wytycznych były wprost organy wykonawcze – prezydya miejskich rad narodowych.

Ustawa o ochronie zwierząt z 1997 r. zakazała zabijania tych zwierząt, nałożyła na wszystkie gminy zadanie „zapewniania bezdomnym zwierzętom opieki oraz ich wyłapywania”. Wyłapywanie obejmuje także umieszczenie schronisku, zaś w

kwestii działania schronisk ustawa odsyła do przepisów o usuwaniu odpadów komunalnych i o bezpieczeństwie sanitarno-weterynaryjnym.

Ani przepisy prawa, ani administracja centralna nie rozstrzygały wynikłej z tego niespójności, a zwłaszcza nieokreśloności pojęcia „opieki” ze strony gminy. Zamiast tego, scedowano problem na poziom samodzielnych i samorządnych gmin, także pod względem tworzenia norm prawnych.

Art. 11 ust 3 ustawy zawierał przepis:

„Wyłapywanie bezdomnych zwierząt oraz rozstrzygnięcie o dalszym postępowaniu z tymi zwierzętami odbywa się wyłącznie na mocy uchwały rady gminy podjętej po uzgodnieniu z powiatowym lekarzem weterynarii oraz po zasięgnięciu opinii upoważnionego przedstawiciela organizacji społecznej, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt”.

Normotwórcza rola gmin była tu od początku czysto pozorna, bo gminy nie miały wiele do rozstrzygnięcia o działaniu schronisk. Regulowały to ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, o czystości i porządku w gminach (zezwolenia) i ochronie zdrowia zwierząt (nadzór weterynaryjny). Gminny obowiązek „rozstrzygnięcia o dalszym postępowaniu” został przez samorządy słusznie odczytany jako „umycie rąk” przez ustawodawcę, który sam nie miał pomysłu co właściwie robić z bezdomnymi zwierzętami umieszczonymi w schroniskach. Ale także odczytany został jako przyzwolenie, by robić cokolwiek. W szeregu przypadków gminy jawnie uchwały uśmiercanie tych zwierząt (np. Starachowice), ale regułą było, że w ogóle nie wypowiadały się na temat dalszych losów wyłapywanych zwierząt. Urzędnicy najchętniej interpretowali zadanie gminy w sposób nie wymagający żadnego „rozstrzygnięcia”. To znaczy taki, że zadanie gminy kończy się na dostarczeniu zwierzęcia do schroniska, albo tylko na umowie z hyclem, który ewentualnie ma własną umowę ze schroniskiem albo robi z nimi cokolwiek.

Przepis o uchwałach rad gminnych zmieniono nowelizacją ustawy z 2011 r., uchwaloną pod wpływem lobby organizacji pozarządowych świadczących usługi dla gmin. Teraz gminy miały uchwalać „programy opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt” (dodany art. 11a ustawy o ochronie zwierząt).

Zamiana uchwały o wyłapywaniu na uchwałę o corocznym „programie” pozwoliła przemycić rozszerzenie zakresu zadań gminy na nowe działania (wolno żyjące koty, sterylizacja zwierząt w schroniskach, usypianie ślepych miotów, zdarzenia drogowe z udziałem zwierząt, zwierzęta gospodarskie). Nałożono też na gminy obowiązek rezerwowania w budżecie kwot na takie wydatki. Z drugiej strony, przepis o „programach” potwierdzał jasno, że zadanie gminy kończy się na

odstawieniu zwierzęcia do schroniska („zapewnienie miejsca w schronisku”). Zadbano też o zdjęcie odpowiedzialności z Inspekcji Weterynaryjnej, zamieniając wymóg „uzgodnienia” z nią podejmowanych uchwał na niezobowiązujące „opiniowanie”. W sumie gminy miały mniej przejmować się dalszym losem zwierząt, za to więcej płacić prowadzącym schroniska.

Pomysł na sprecyzowanie zadań gmin w formie „programów” okazał się szkodliwy. Programy, jako akty planowania wewnętrznego, z jednej strony nie są wiążące, a z drugiej nie są egzekwowalne. Nawet jeśli formalnie bywają uznawane za prawo miejscowe. Wymóg corocznego ich uchwalanie od nowa nie sprzyja tworzeniu w gminie trwałych rozwiązań, a zwierzęta umieszczone w schroniskach w poprzednim roku nie muszą już być objęte programem tegorocznym, który może wskazywać inne schronisko. Termin uchwalania programów do końca marca mija się z okresem zawierania przez gminy umów ze schroniskami w grudniu-styczniu. W ten sposób uchwały często albo tylko potwierdzają fakty dokonane, albo żyją własnym biurokratycznym życiem, obok realnych działań gminy, rozstrzyganych przetargów i zawieranych umów.

Wymierne efekty wprowadzenia „programów” sprowadziły się do presji na budżety gmin, uchwalane corocznie w tym samym terminie. W 2006 r. jeszcze 43% gmin nie wydawało ani złotówki na bezdomne zwierzęta, zaś w 2013 r. takich gmin było już tylko 5%. W 2014 r. gminy zajęły się psami w liczbie o 15% większej niż w 2006 r., ale wydały na to aż 262% więcej pieniędzy. Zaś odstawianie wyłapanych zwierząt do zarejestrowanych schronisk spadło (92% w 2006 r., 82% w 2013 r.). W sumie „programy” nic nie naprawiły w patologicznym systemie, dołożyły kolejne pozory i spowodowały wypływanie coraz większych pieniędzy z gmin.

Wyniki badania zgodności uchwał rad gminnych z prawem

Poniżej prezentujemy wyniki badania treści 878 uchwał rad gminnych z sześciu województw: ze wszystkich gmin województwa małopolskiego, podkarpackiego oraz lubelskiego w latach 2013, 2014 i 2015 roku oraz ze wszystkich gminach województwa lubuskiego, dolnośląskiego i opolskiego w 2014 roku.

Podczas prowadzonej analizy badano zgodność uchwalanych przez gminy programów z prawem, wykorzystując do tego sześć wskaźników, odpowiadających najpoważniejszym wadom prawnym takich uchwał, z punktu widzenia ochrony zwierząt. Każda taka wada powinna skutkować uznaniem przepisu uchwały za rażąco naruszający prawo i powodować jego uchylenie w trybie zarządzenia nad-

zorczego wojewody. Chyba że wojewoda nie uzna uchwały za akt prawa miejscowego i nie opublikuje jej w Dzienniku Urzędowym Województwa.

	<i>opis wady</i>	<i>częstotliwość występowania wady w badanych uchwałach</i>
I	brak wskazania schroniska docelowego dla bezdomnych zwierząt	50%
II	wskazanie jako miejsca docelowego dla bezdomnych zwierząt podmiotu, który nie jest legalnie działającym schroniskiem dla zwierząt	9%
III	zapisy ograniczające odpowiedzialność gmin za dalszy los bezdomnych zwierząt	15%
IV	zapisy obciążające właścicieli wyłapanych zwierząt kosztami wyłapania oraz opieki	16%
V	brak określenia wysokości środków finansowych zarezerwowanych w budżecie gminy na realizację programu	8%
VI	odmienne niż w ustawie o ochronie zwierząt zdefiniowanie bezdomnych zwierząt lub wyłączenia co do zakresu opieki nad nimi	2%

Podjęmowanie i publikacja uchwał

Nie rozstrzygając, czy uchwały określające programy są aktami prawa miejscowego, podlegającymi obowiązkowi ogłoszenia w publikatorach elektronicznych, czy też są aktami kierownictwa wewnętrznego, które nie podlegają takiemu obowiązkowi, stwierdzić należy, że gminy z reguły zamieszczają ich treść w swoich internetowych biuletynach informacji publicznej (BIP).

W 2014 roku najmniejszą dostępność uchwał określających programy odnotowano w województwie lubelskim, gdzie 45 gmin (21%) nie udostępniło ich w BIP. W wojewódzkie podkarpackim, uchwał w 2014 roku nie udostępniły 33 gminy (21%). W tym samym roku w województwie opolskim sytuacja taka dotyczyła tylko jednej gminy (1%). W okresie objętym badaniem to właśnie gminy województwa lubelskiego najrzadziej udostępniały uchwały o programach. Na terenie tego województwa przyjęła się linia orzecznicza, według której uchwały określają-

ce programy nie stanowią aktów prawa miejscowego i nie podlegają obowiązkowi udostępnienia w publikatorach elektronicznych. 22 gminy województwa lubuskiego, które nie udostępniły uchwał określających programy w 2014 roku wskazały natomiast wprost, że brak publikacji jest konsekwencją niepodjęcia przez rady gmin uchwał w tym zakresie.

Wadliwość uchwał

W 2013 roku 75% gmin województwa podkarpackiego, 64% gmin województwa małopolskiego oraz 18% gmin województwa lubelskiego przyjęło uchwały określające programy, które zawierały w swojej treści wady powodujące ich niezgodność z dyspozycjami zawartymi w art. 11 oraz art. 11a ustawy o ochronie zwierząt. Najczęstszym typem wad występującym w programach w 2013 roku w województwie podkarpackim i małopolskim było niewskazanie schroniska docelowego dla odłowionych zwierząt bezdomnych (odpowiednio 75% oraz 53% przypadków wystąpienia wady). W województwie lubelskim najczęściej występującą wadą było nieokreślenie przez gminy środków finansowych przeznaczonych na realizację programu (31% przypadków wystąpienia wady).

W 2014 roku największą wadliwość uchwał odnotowano również w województwie podkarpackim, gdzie aż 74% gmin przyjęło programy niezgodne z ustawą o ochronie zwierząt. Najmniejszą wadliwość badanych uchwał stwierdzono w województwie lubelskim – tam 79% gmin przyjęło uchwały nie zawierające analizowanych wad. W województwie małopolskim wadliwe uchwały przyjęło 54% gmin, w województwie opolskim 49%, a w lubuskim i dolnośląskim 45% gmin. W 2015 roku najwięcej gmin przyjęło wadliwe uchwały w województwie podkarpackim (67% gmin), w województwie małopolskim dotyczyło to 37% gmin, a w województwie lubelskim 12% gmin.

Wady w uchwałach na 2014 rok w badanych województwach dotyczyły na ogół braku wskazania w nich konkretnego schroniska dla bezdomnych zwierząt (45% przypadków wystąpienia wady – lubuskie, 55% - dolnośląskie, 5% - opolskie, 48% - małopolskie, 57% - podkarpackie). Dominującą wadą programów w gminach województwa lubelskiego w 2014 roku było wprowadzanie do nich zapisów ograniczających odpowiedzialność urzędników za los bezdomnych zwierząt (38% przypadków wystąpienia wady). W województwach zachodniej i południowo-zachodniej Polski drugą pod względem częstotliwości wadą ujawnioną w uchwałach w 2014 roku było wskazanie placówki docelowej dla odłowionych zwierząt, która nie jest legalnie działającym schroniskiem dla zwierząt (24% – lubuskie, 28% – dolnośląskie, 23% – opolskie). W województwach południowej i wschodniej Polski drugą najczęstszą przyczyną wadliwości uchwał było wprowadzanie do nich zapisów albo obciążających właścicieli zwierząt kosztami ich

odłowienia (26% – lubelskie, 20% - małopolskie) lub ograniczających odpowiedzialność gmin za los bezdomnych zwierząt (24% – podkarpackie).

Wada I: Niewskazanie schroniska docelowego dla bezdomnych zwierząt odławianych z terenu gminy

W uchwałach dotkniętych taką wadą na ogół powtarzano na zasadzie cytatu fragment art. 11a ustawy o ochronie zwierząt, który mówi o *zapewnieniu bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt* albo też wskazywano, że gmina zapewni miejsce bezdomnym zwierzętom w schronisku, z którym podpisze umowę. Znamienna jest w tym kontekście polemiczna odpowiedź Burmistrza Łądko-Zdroju Kazimierza Szkudlarka na zarzut Powiatowego Lekarza Weterynarii, że w gminnym programie nie skonkretyzowano schroniska dla zwierząt, do którego będą trafiały zwierzęta odławiane na terenie gminy. Stwierdza on: *regulacja taka [podanie konkretnego schroniska – przyp.] nie została ustalona w ustawie o ochronie zwierząt, a więc wprowadzenie takiego zapisu [do programu – przyp.] byłoby przekroczeniem kompetencji rady miejskiej*. W rzeczywistości nieokreślenie w programie schroniska dla zwierząt nie stanowi przekroczenia kompetencji przez radę miasta, lecz – wprost przeciwnie – stanowi o niedopełnieniu przez nią obowiązków wynikających z art. 11a ustawy o ochronie zwierząt. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, stwierdzając nieważność uchwały Rady Miejskiej w Lwówku Śląskim określającej program w 2013 roku wywiódł, że *wykładnia celowościowa przepisu art. 11a, w powiązaniu z przepisem art. 11, prowadzi do wniosku, że dla prawidłowej realizacji zadań własnych gminy, do których należy także zapewnienie opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz ich wylapywanie, właściwym jest określenie w sposób jednoznaczny i konkretny sposobu realizacji tych zadań*. W związku z czym uchwała podejmowana na podstawie art. 11a powinna zawierać (...) *wskazanie konkretnego schroniska dla bezdomnych zwierząt*. Stanowisko takie w innej sprawie potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny: *wymóg "zapewnienia" bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt może być spełniony tylko w sytuacji gdy takie schronisko już na etapie uchwalania programu istnieje i jest to schronisko konkretne, jednoznacznie oznaczone*. (...) *Brak tych niezbędnych na mocy ustawy postanowień [w tym niewskazanie konkretnego schroniska dla zwierząt] stanowi niewypełnienie zakresu upoważnienia ustawowego, którego określenie – w kolejnej nowelizacji ustawy – miało na celu urealnienie opieki nad bezdomnymi zwierzętami*.

Rady niektórych gmin nie tylko nie dopełniły obowiązku wskazania w uchwale określającej program konkretnego schroniska dla zwierząt, ale jednocześnie przekroczyły własne – wynikające z dyspozycji art. 11a ustawy o ochronie zwie-

rząt – uprawnienia w zakresie rozstrzygnięcia o dalszych losach wyłapanych zwierząt. Dla przykładu, w 2014 roku Rada Miasta Kłodzko postanowiła w drodze uchwały, że zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku wcale nie jest obowiązkiem gminy, lecz organizacji społecznej, z którą gmina podpisze umowę. Z kolei Rada Miejska w Oławie w tym samym roku ustawowy obowiązek *zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt* po prostu zamieniła w treści uchwały na *zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w kojcach*.

Rada Gminy Lubin w swojej uchwale z 2014 roku postanowiła zapewnić bezdomnym zwierzętom miejsce w schroniskach m.in. poprzez *poszukiwanie wolnych miejsc w schroniskach*. Wiele innych jednostek samorządu terytorialnego, których uchwały dotknęła omawiana wada, wskazywało w dokumentach związanych z ich tworzeniem na brak legalnych podmiotów zainteresowanych współpracą w zakresie zapewnienia miejsc w schroniskach dla zwierząt z terenu gminy. Dla przykładu, gmina Ciepłowody, odnosząc się do negatywnej opinii Powiatowego Lekarza Weterynarii w tym względzie, szczerze stwierdza w uzasadnieniu wadliwej uchwały, że *w programie nie wskazano schroniska dla zwierząt, gdyż nie podpisano umowy z żadnym schroniskiem. W dniu 07.10.2013 r. Wójt Gminy Ciepłowody wystąpił z pismem – ofertą do 9 schronisk na terenie woj. dolnośląskiego i opolskiego. Na ofertę odpowiedziały 3 schroniska, które poinformowały, że z uwagi na brak miejsc nie jest możliwe nawiązanie współpracy w zakresie opieki nad zwierzętami bezdomnymi*.

Wada II: Wskazanie jako miejsca docelowego dla bezdomnych zwierząt podmiotu, który nie jest legalnie działającym schroniskiem dla zwierząt

Część gmin z badanych województw co prawda skonkretyzowała w uchwale podmiot zapewniający opiekę bezdomnym zwierzętom, lecz nie był to podmiot zgłoszony do nadzoru weterynaryjnego, albo też jego działalność była ograniczona decyzją organu nadzoru w dacie podjęcia uchwały.

Gminy chętnie wybierały jako partnerów do takiej współpracy organizacje ochrony zwierząt (np. Fundacja „Pod Psią Gwiazdą” z Polanicy Zdroju, Fundacja „Podaj Łapę” z Oleśnicy, Fundacja Pomocy Zwierzętom „Przystań” z Ligoty, Fundacja „Fioletowy Pies” z Opola) oraz prywatnych przedsiębiorców (Paweł Tokarczyk, Hotel dla Zwierząt „Nowy Początek” z Suchej Wielkiej, FHU Robert Kumor z Radłówki, P.A. „Canis” Adam Polit z Zakrzowa, „Gut-Farmer” z Obornik Śląskich, firma „RACKER” z Brzozowca, Przedsiębiorstwo „WETAKAM” z Dobrodzienia, firma DASH z Łukowa, Hotel dla Zwierząt „Szarikton” z Krakowa).

W niektórych przypadkach wskazanie w uchwale nierejestrowanego schroniska dla zwierząt związane było z pozornie „legalizującą” takie rozwiązanie działalnością prawnotwórczą rady gminy. Dla przykładu Gmina Domaniów wprowadziła do uchwały określającej program na 2014 rok definicję „przyliska”, które to – podobnie jak schronisko dla zwierząt jest miejscem opieki nad zwierzętami, lecz skoro jest jednocześnie czymś innym, to w przeciwieństwie do niego nie musi już spełniać „warunków określonych w przepisach szczególnych”.

Wada III: Zapisy ograniczające odpowiedzialność gmin za los bezdomnych zwierząt

Zapisy w uchwałach określających program ograniczające odpowiedzialność gmin za bezdomne zwierzęta mają różny charakter. Dla przykładu, Związek Międzygminny „EKO-SIÓDEMKA” postanowił w 2014 roku, że bezdomne zwierzęta po 14 dniach pobytu w schronisku przechodzą „na własność” schroniska, które może nimi swobodnie dysponować przekazując na własność nowemu właścicielowi. Oczywiście postanowienie takie jest pozbawione podstaw prawnych i sprowadza się do przerwania, po 14 dniach, odpowiedzialności za los bezdomnych zwierząt na schronisko. W 2014 roku gminy Gaworzyce oraz Grębocice postanowiły z kolei, że zabiegi sterylizacji oraz kastracji zwierząt w schronisku wykonywane będą na jego koszt, pomimo iż – zgodnie z art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt – to gmina zobowiązana jest ponosić koszty realizacji całego programu, a więc także pokrywać koszty *obligatoryjnej sterylizacji albo kastracji zwierząt w schroniskach dla zwierząt*.

Wada IV: Zapisy obciążające właścicieli odłowionych zwierząt kosztami odłowienia oraz opieki nad nimi

Wada ta pojawiła się z incydentalną częstotliwością w 2014 roku (2 przypadki wystąpienia) w programach opracowanych w gminach województwa dolnośląskiego. Gmina Jeżów Sudecki przewidziała w uchwale nie tylko *stosowną opłatę* za odbiór zwierzęcia ze schroniska dla zwierząt przez właściciela, ale także postanowiła obciążyć właściciela obowiązkiem zwrotu kosztów leczenia zwierzęcia, które uległo wypadkowi komunikacyjnemu. Z kolei gmina Zagrodno w uchwale *zastrzegła prawo* dochodzenia od właściciela zwrotu kosztów, które zostały poniesione na odłowione zwierzę, w szczególności kosztów jego wyłapania, leczenia i przetrzymywania. Ze znacznie większą częstotliwością w 2014 roku kosztami odłowienia i opieki nad bezdomnymi zwierzętami postanowiły obciążać właścicieli gminy województwa lubelskiego (26% stwierdzonych wad), opolskiego (24% stwierdzonych

wad), lubuskiego (21% stwierdzonych wad) oraz małopolskiego (20% stwierdzonych wad). Dla przykładu, gminy Jamielnica, Lasowice Wielkie, Prószków i Radłów postanowiły, że odłowione zwierzę zostanie wydane właścicielowi tylko jeśli uprzednio pokryje on poniesione przez gminę koszty odłowienia i opieki nad zwierzęciem.

Wada V: Brak określenia środków finansowych zarezerwowanych w budżecie gminy na realizację programu

Gminy z reguły określały w uchwałach wysokość środków finansowych przeznaczonych na realizację programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Lecz przepis art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt przewiduje, że gminy są ponadto zobowiązane do wskazania w swych programach sposobu wydatkowania tych środków.

Pomimo tego, dla potrzeb niniejszej analizy przyjęto, że samo wskazanie przez gminę w uchwale ogólnej wysokości środków zarezerwowanych w budżecie na realizację programu, pozwala uznać że gmina w sposób właściwy zabezpieczyła finansowo interesy bezdomnych zwierząt. Trudno bowiem ustalić, co oznacza ustawowe sformułowanie „sposób wydatkowania środków”. Na podstawie rozstrzygnięć nadzorczych oraz wyroków sądów administracyjnych można domniemywać, że gmina powinna szczegółowo określić wysokość wydatków zarezerwowanych na poszczególne skonkretyzowane zadania programu.

Wada VI: Odmienne niż w ustawie o ochronie zwierząt zdefiniowanie bezdomnych zwierząt lub ich kategoryzacja w sposób, który może faktycznie ograniczać działalność gmin w zakresie opieki nad nimi

Badane gminy w uchwałach określających program w 2014 roku na ogół definiowały „bezdomne zwierzęta” w sposób zgodny z ustawą o ochronie zwierząt, najczęściej poprzez skopiowanie definicji zawartej w jej art. 4 pkt. 16. Przepisanie ustawowej definicji zwierząt bezdomnych do programu nie przeszkodziło jednak gminie Siekierczyn w 2014 roku ograniczyć w tym samym programie odławiania zwierząt bezdomnych *wyłącznie do przypadków nie cierpiących zwłoki lub uzasadnionego zagrożenia z ich strony, po wcześniejszym zgłoszeniu przez mieszkańców*. Regulacja taka, *de facto* ograniczająca działalność gminy w zakresie opieki nad bezdomnymi zwierzętami, jest w oczywisty sposób pozbawiona podstaw prawnych. Podobnie uznano w przypadku gminy Góra, która zastrzegła w uchwale określającej program na 2014 rok, że bezdomne zwierzęta będą wyłapywane po

uprzednim stwierdzeniu, czy nikt faktycznie nie sprawuje pieczy nad zwierzęciem. Z kolei bezdomne zwierzęta w gminie Świebodzice, aby zostać odłowionymi w 2014 roku na zlecenie gminy, musiały nie tylko pozostawać bez faktycznej opieki, ale także *swobodnie się poruszać oraz stwarzać zagrożenie dla bezpieczeństwa ludzi i porządku publicznego*.

Zgodnie z ustawą o ochronie zwierząt, dla uznania zwierzęcia za bezdomne wystarczy brak możliwości ustalenia jego właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawało, nie zaś bieżące faktyczne ustalenie, że ktokolwiek aktualnie nie sprawuje nad nim pieczy. Tego typu zapisy w uchwałach mają usprawiedliwiać zdarzające się bezprawne zachowania urzędników, którzy odmawiają obywatelom objęcia opieką gminy zwierząt, tylko dlatego, że przybłąkały się one na teren prywatnej posesji, gdzie ktoś w odruchu empatii je nakarmił i napił, a więc faktycznie z krótkotrwałym zamiarem zaczął „sprawować nad nimi pieczę”.

Uwagi końcowe

W badaniu uchwał uwzględniono wyłącznie ich elementy mające bezpośredni wpływ na problem bezdomnych psów. Pominięto sprawę opieki nad wolno żyjącymi kotami, bezdomnymi zwierzętami gospodarskimi czy też zapewniania całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Pominięto też postanowienia o możliwości przekazywania wyłapanych zwierząt bezpośrednio „do adopcji” przez gminę, choć ustawa nie przewiduje takiego dysponowania bezdomnymi zwierzętami.

Podczas badania natrafiono na nieliczne tylko ingerencje wojewodów w proces stanowienia przez gminy uchwał określających programy. Nie pełnią roli nadzoru nad uchwałami także opinie powiatowych lekarzy weterynarii, które już nie są wiążące dla gmin. Dla przykładu, Rada Miejska Strona Śląskiego w 2014 roku odrzuciła zastrzeżenie Powiatowego Lekarza Weterynarii w Kłodzku do projektu programu, z tego powodu, że wskazany w projekcie podmiot (firma „GUT FARMER” z Obornik Śląskich) nie prowadzi schroniska dla zwierząt, stąd też nie powinien przyjmować bezdomnych zwierząt z terenu gminy. Rada gminy pozostawiła w programie kwestionowany zapis, a wadliwa uchwała określająca program akurat w tym przypadku została uznana za nieważną przez wojewodę.

Tworzenie przez gminy programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi często zdaje się polegać w praktyce na mniejszej lub większej modyfikacji gotowych szablonów. Powstałe w ten sposób programy prezentują się imponująco, chociaż często brakuje w nich kwestii tak zasadniczych jak podstawowe rozstrzygnięcia, dotyczące tego dokąd trafią odłowione zwierzęta. Zdarzają się programy, w którym

nie wskazuje się żadnego podmiotu odpowiedzialnego za realizację jego poszczególnych elementów, w tym nawet lekarza weterynarii i gospodarstwa rolnego (np. gmina Byczyna w woj. opolskim, 2014 rok). Zamiast tego znajdują się w nich tak kuriozalne stwierdzenia, jak na przykład, że zwierzę *usypiane musi być traktowane zgodnie z zasadami dopuszczonymi przez Towarzystwo Opieki nad Zwierzętami w Polsce* (gmina Oborniki Śląskie, 2014), albo że *ujawnione przypadki złego utrzymywania i niedożywienia zwierząt i ptactwa z grupy „ozdobnych i śpiewających” będą rozpatrywane bezzwłocznie z odebraniem i przekazaniem danego osobnika do ZOO lub zwierzynca* (gmina Głubczyce, 2014).

Gminy zapominając o swoich własnych obowiązkach, nadzwyczaj hojnie i bezkrytycznie przenoszą swe zobowiązania na różnego rodzaju podmioty zewnętrzne, np. schroniska dla zwierząt, organizacje społeczne, a nawet policję. Zdarza się nawet, że podmioty, na które nałożono takie obowiązki, nie mają o tym pojęcia. Dla przykładu, Rada Miejska Wołowa ustaliła w swoim programie na 2014 rok, że *miejsce dla zwierząt gospodarskich z terenu Gminy Wołów zapewni Stowarzyszenie Ochrony Zwierząt EKOSTRAŻ, ul. Spółdzielcza 13/4, 51-662 Wrocław*. Stowarzyszenie EKOSTRAŻ nie tylko ani nie prowadzi gospodarstwa rolnego, ani nie zajmuje się zapewnianiem opieki bezdomnym zwierzętom, ale przede wszystkim nigdy nie prowadziło żadnych rozmów i ustaleń w tej sprawie z urzędnikami i nie miałooby nawet świadomości, że zostało wskazane w programie, gdyby nie uczestniczyło monitoringu uchwał gmin dotyczących bezdomnych zwierząt.

Opracowano na podstawie wyników monitoringu uchwał rad gmin prowadzonego przez Stowarzyszenie Ochrony Zwierząt EKOSTRAŻ we Wrocławiu oraz Rzeszowskie Stowarzyszenie Ochrony Zwierząt.

Sprawa schroniska w Kielcach stanowi modelowy przykład tego, jak polityka państwa, stan prawa i interesy gminne doprowadziły do znęcania się nad bezdomnymi zwierzętami na dużą skalę.

Poniżej zamieszczamy fragment subsydiarnego aktu oskarżenia złożonego w 2012 r. przez Stowarzyszenie Obrona Zwierząt z Jędrzejowa, który opisuje jak doszło do masowego znęcania się nad zwierzętami przez urzędników. Akt oskarżenia ograniczał się do lat 2006-2010, kiedy to łącznie przyjęto do schroniska 3.796 psów z 33 gmin, w tym 1.937 z samych Kielc, za łączną kwotę ponad 4 mln złotych. Szacować można (bo prokuratura tego nie chciała badać), że zysk miejskiego Przedsiębiorstwa Usług Komunalnych z prowadzenia schroniska sięgał nawet połowy tej kwoty.

(patrz także: <http://www.obrona-zwierzat.pl> > *Schronisko w Kielcach*)

Miejskie schronisko dla bezdomnych zwierząt w Kielcach

Obiekt miejskiego schroniska dla bezdomnych zwierząt w Kielcach przy ul. Ściegiennego 203 został zbudowany przez przedsiębiorstwo komunalne w latach 1964-1966 z przeznaczeniem wynikającym z przepisów z 1961 r., czyli dla uśmiercania bezpańskich zwierząt. Zasadniczą część obiektu stanowiło 28 boksów (kojców) o powierzchni ok. 2 m.kw. każdy, przeznaczonych do izolowania psów podczas obserwacji przez czas do 14 dni. Była to wówczas infrastruktura wysokiej jakości na tle większości schronisk w Polsce, które najczęściej były prowizorycznymi obiektami na zapleczu miejskich zakładów oczyszczania. Kieleckie schronisko było ponadto bardzo wydajne, bo zapewniało przepustowość roczną na poziomie 700 psów (czyli tyle, ile przyjmowano tam średnio także w latach 2006-2010). Można więc domniemywać, że budowane było na potrzeby całego ówczesnego województwa kieleckiego – przynajmniej z punktu widzenia bezpieczeństwa sanitarno-weterynaryjnego.

Jednak po roku 1997 infrastruktura ta przestała spełniać swą rolę, bo zupełnie nie nadawała się do opieki, ani nawet tylko do utrzymywania tam zwierząt przez dłuższy czas. Przyjmując, że obecnie przeciętny pobyt psa w polskim schronisku trwa ok. 4 miesiące, oceniać można przepustowość roczną tej infrastruktury na zaledwie 84 psy, a więc niemal dziesięciokrotnie mniej niż faktycznie przyjmowano tam zwierząt rocznie w latach 2006-2010. Ograniczona rozbudowa schroniska w latach 2006-2010 o zbiorowe wybiegi z budami, nie zmieniła tej zasadniczej dysfunkcji, a nawet stanowiła regres pod względem jakości opieki, bo wytyczne z 1961 r. gwarantowały zwierzętom ogrzewane pomieszczenia.

Pod względem infrastruktury schronisko nie było także w stanie spełnić wymagań weterynaryjnych określonych w 1999 r. i zmienianych kolejnymi rozporządzeniami w 2002 i 2004 r. Na przykład, oczywistym było, że przez 4 boksy przeznaczone na kwarantannę mogą przejść rocznie najwyżej 104 psy, a więc zaledwie 14% przyjmowanych faktycznie do schroniska. Nominalna pojemność schroniska, oceniana przez Inspekcję Weterynaryjną w latach 2006-2010 na 150 psów, była od początku znacznie zawyżona. Jeśli więc do schroniska przy ul. Ściegiennego przyjmowano po 1997 r. tyle samo zwierząt co przedtem, ale już nie celem uśmiercenia po dwóch tygodniach, lecz zapew-

niania im bezterminowej opieki, to odbywało się to całkowicie kosztem jakości tej opieki. Faktyczny skutek był więc taki, że opieka była fikcją, a schronisko dalej doprowadzało zwierzęta do śmierci, tyle że nie przez rutynowe uśmiercanie, a przez wielorakie zadręczanie na tle niewydolnej opieki nad stłoczonymi tam zwierzętami.

Funkcjonariusze Miasta Kielce, zarząd PUK oraz Inspekcja Weterynaryjna, nie wyciągali wniosków z tej rażącej dysproporcji między odziedziczoną infrastrukturą, a nowymi przepisami i zadaniami gmin po 1997 r. Z licznych zeznań i dokumentów w sprawie wynika, że punktem wyjścia ich myślenia nie były cele i zadania publiczne, lecz zastany obiekt i możliwe sposoby jego eksploatacji. Tak jakby zadanie publiczne było zasadniczo wypełnianie przez sam fakt, że istnieje dedykowany mu obiekt budowlany. W tym sensie można mówić o swoistym bojkocie ustawy o ochronie zwierząt, bo urzędnicy kieleccy nie przyjmowali do wiadomości nowego stanu prawnego, a co najwyżej czynili ustępstwa na rzecz „miłośników zwierząt”. Czesław G. tak relacjonuje współpracę z Towarzystwem Opieki nad Zwierzętami w 2003 r., a więc sześć lat (sic!) po wejściu w życie zakazu uśmiercania zwierząt z powodu bezdomności: „Efekt współpracy z TOZ był taki, że zmieniono regulamin schroniska w punkcie, który przewidywał możliwość usypiania zwierząt z powodu braku adopcji po dwóch tygodniach, co nie było sprzeczne z obowiązującymi wówczas praktykami. To była wspólna praca nad wypracowaniem poprawnych standardów opieki nad zwierzętami.”.

Z kolei miejscowa Inspekcja Weterynaryjna przez wiele lat do jesieni 2010 r. ignorowała nie wypełnianie przez schronisko wymagań weterynaryjnych. Schronisko nigdy nie zapewniało na dostatecznym poziomie kwarantanny, izolacji, wybiegów, leczenia oraz ewidencji i identyfikacji. A są to wymagania sanitarne, które mają znaczący wpływ na poziom i jakość opieki. Ten stan był tolerowany, bo cel nadzoru, jaki sprawowała Inspekcja, tj. bezpieczeństwo sanitarno-weterynaryjne, w praktyce zawsze był spełniony – schronisko nigdy nie stanowiło pod tym względem zagrożenia dla otoczenia.

Kierownicy PUK postrzegali schronisko jako pewien zasób, który ma być konserwowany i ulepszany, bo jego eksploatacja przynosi zyski, analogicznie jak parking czy targowisko. W tym przypadku eksploatacja polegała na maksymalizacji przyjmowania zwierząt.

Kluczową rolę odegrali tu funkcjonariusze Miasta Kielce, którzy konsekwentnie tak kształtowali sytuację organizacyjno-prawną w tej dziedzinie, że nie istniały żadne normy gwarantujące zwierzętom opiekę w schronisku. Brak norm i procedur powodował, że liczne i bezustanne kontrole schroniska nie mogły zakwestionować jego sposobu działania gdyż kontrolujący nie mieli do czego odnieść stwierdzanego naocznie stanu faktycznego. Zatem traktowali go jako dany i normalny. Norm tych nie zawierały bowiem ani uchwała Rady Miasta, ani warunki wydawania zezwoleń (których Prezydent nigdy nie ustalił), ani zezwolenie dla PUK, ani umowa Miasta Kielce z PUK.

Polityka Miasta i PUK szczerze wyłożona została w piśmie Bogdana K, członka zarządu PUK, skierowanym do Wiesława Wyszowskiego, powiatowego lekarza weterynarii w Kielcach, w dniu 20.11.2009 r., a więc na rok przed publicznym konfliktem o schronisko. Z pisma wynika, że priorytetem PUK było nadal samo usuwanie zwierząt, natomiast wyznacznikiem opieki było to, że się nie wałęsają. Dyrektor K. pouczał Powiatowego Lekarza Weterynarii o roli schroniska w ochronie przed wścieklizną, choć adresat musiał wiedzieć, że w Polsce nie było przypadku, by do schroniska trafił pies chory na wściekliznę. Z kolei prezes PUK, Krzysztof S., tłumaczy zawieranie umów z licznymi gminami poza Kielcami, misją działania w nadzwyczajnym trybie, dla likwidacji wyjątkowych zagrożeń: „Z racji prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt nie sposób było nie reagować na takie przypadki [*podrzucania i wyrzucania zwierząt*], które mogłyby się skończyć źle dla obywatela. I nie ma znaczenia czy to mieszkaniowiec Kielc, czy też na przykład Piekoszowa”.

4. Postępowania sądowe

Problem bezdomnych zwierząt nasila się od wielu lat, głównie z powodu złej jakości przepisów prawa. W grudniu 2013 roku Fundacja dla zwierząt „Argos”, przy wsparciu czterech innych organizacji upomniała się u władz – nie o wzmocnienie ochrony zwierząt kolejnymi, takimi czy innymi zmianami prawa – lecz o egzekwowalność ochrony zwierząt bezdomnych, określonej prawem na jakimkolwiek poziomie. Kierowaliśmy się poglądem, wyrażonym także w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, że

przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego, z której wywodzony jest nakaz należytej określoności stanowionych przepisów

(z wyroku TK z dnia 19.10.2003 r. z w sprawie sygn. akt K 53/02)

W tym celu sporządziliśmy projekt wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o uznanie za niezgodnych z Konstytucją kluczowych dla problemu bezdomnych zwierząt przepisów trzech ustaw i jednego rozporządzenia, których łączne działanie legitymizuje patologię.

W naszej intencji, uznanie tych przepisów za nieważne prowadzić by musiało do uchwalenia w ich miejsce nowych, opartych na jakiegokolwiek spójnej i przemyślanej koncepcji, co stanowiłoby samo w sobie ogromny krok naprzód w uporaniu się z problemem bezdomnych zwierząt.

Projekt, wraz ze szczegółowym uzasadnieniem, przedstawiliśmy dziewięciu organom władzy państwowej, uprawnionym by taki wniosek skierować do Trybunału Konstytucyjnego. Adresatami byli: Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej Bronisław Komorowski, Marszałek Senatu Bogdan Borusewicz, Marszałek Sejmu Ewa Kopacz, Prezes Rady Ministrów Donald Tusk, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego Stanisław Dąbrowski, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego Roman Hauser, Prokurator Generalny Andrzej Seremet, Prezes Najwyższej Izby Kontroli Krzysztof Kwiatkowski, Rzecznik Praw Obywatelskich Irena Lipowicz.

Nasze wystąpienie nie odniosło skutku. Prezydent Bronisław Komorowski nie udzielił odpowiedzi, a wszyscy pozostali adresaci odpowiedzieli odmownie. Najbardziej instruktywne były dla nas odpowiedzi wskazujące, że nasz wniosek jest przedczesny, bo w opisywanej sytuacji to rolą sądów jest wypracowanie spójnej interpretacji przepisów prawa.

Wątpliwości związane z wykładnią kwestionowanych przepisów są natomiast stopniowo usuwane w procesie stosowania prawa przez sądy administracyjne w wyniku wydawanych przez nie orzeczeń.

(Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego)

(...) w uzasadnieniu Państwa wniosku nie wskazano na występowanie nierozwiązywalnych rozbieżności w orzecznictwie sądowym, wynikających z niejasności przepisów, a jedynie ograniczono się do krytyki dokonywanej przez sądy interpretacji tych przepisów.

(Prezes Rady Ministrów)

Postanowiliśmy więc skłonić sądy do zajęcia stanowiska wobec konkretnych przejawów powszechnego korzystania z nieokreśloności prawa i przyczynić się do ukształtowania orzecznictwa w sprawach:

- zgodności z prawem umów cywilno-prawnych zawieranych przez gminy z wykonawcami gminnej opieki nad bezdomnymi zwierzętami (pozwycywilne) – 13 postępowań;
- ważności zezwoleń dla przedsiębiorców na prowadzenie schronisk dla bezdomnych zwierząt, w których wbrew prawu nie określono obszaru działalności lub określono go szerzej niż obszar właściwej gminy, albo gdy warunek nie jest przestrzegany (postępowania administracyjne i sądowo-administracyjne) – 31 postępowań;
- bezczynności gmin w udostępnianiu informacji publicznej (postępowania sądowo-administracyjne) – 78 postępowań plus 22 postępowania.

Poniżej streszczamy krótko wyniki osiągnięte do dnia 30.04.2016 r.:

4.1. Przekazywanie bezdomnych zwierząt na własność przedsiębiorcy

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22.11.2013 r. w sprawie sygn. akt II CSK 114/13, Stowarzyszenie Obrona Zwierząt przeciw Miastu Sieradz i Longinowi Siemińskiemu, o uznanie za nieważne z powodu sprzeczności z prawem ośmiu jednoczesnych umów z marca 2011 r. o dożywotnie przejęcie na własność 200 psów za wynagrodzeniem 442.800 zł.

Tłem skarżonych umów była długoletnia współpraca Miasta Sieradz z kombinatem Longina Siemińskiego w Wojtyszkach, gdzie nagromadziły się setki psów z Sieradza, za które Longin Siemiński obciążał Miasto Sieradz rosnącymi w postępie

arytmetycznym kosztami, liczonymi wedle stawki dziennej utrzymania. Miasto Sieradz próbowało wydobyć się w tej pułapki finansowej, oferując Siemińskiemu atrakcyjną jednorazową kwotę za uwolnienie się od dalszych zobowiązań wobec zgromadzonych w schronisku zwierząt. Służyć temu miała przeprowadzona w drodze umowy zmiana statusu tych zwierząt z bezpańskich na posiadające właściciela.

Organizacja społeczna zaskarżyła takie przekazanie na własność, jako że gmina sama nie nabywa prawa własności do bezdomnych zwierząt, zatem nie może go przekazać innemu podmiotowi. Wskazywała też, że jest to paradoksalna transakcja handlowa, gdzie zbywający płaci nabywcy, a więc rzeczywistym przedmiotem transakcji było odpłatne uwolnienie się Miasta Sieradz od ustawowego zadania zapewnienia bezdomnym zwierzętom opieki. Nadto umowa dotyczyła przekazania zwierząt osobie, która nie będzie ich oczywiście utrzymywać jako zwierząt domowych (tj. we własnym domostwie w charakterze towarzysza), zatem nie może być mowy o tzw. „adopcji”.

Sąd I instancji uznał skarżone umowy za nieważne, ale nie na podstawie merytorycznych argumentów skarżącego – od których rozpatrzenia uchylił się – lecz z formalnego powodu braku uchwały Rady Miasta Sieradz, wymaganej dla dalszego rozstrzygnięcia z bezdomnymi zwierzętami (w myśl art. 11 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt w jego brzmieniu przed 2012 r.).

W postępowaniu apelacyjnym podnoszono brak legitymacji procesowej powoda do skarżenia umów gminy z wykonawcami jej zadań. Sąd Apelacyjny w Łodzi utrzymał w mocy wyrok sądu I instancji, jednak Sąd Najwyższy ostatecznie oddalił powództwo Stowarzyszenia. W uzasadnieniu wyraził rzadko spotykany pogląd, że w zadaniu gminy sformułowanym jako „zapewnianie opieki oraz wyłapywanie” chodzi o dwa oddzielne zadania własne gminy, a więc wymóg i zakres podejmowanych przez gminy uchwał (zarówno w brzmieniu przepisów przed 2012 r., jak i po nowelizacji) dotyczy jedynie wyłapywania a nie zapewniania opieki. Skarżone umowy nie dotyczyły wyłapywania, bo zwierzęta w schronisku już od dawna były. Nie wymagały więc uchwały rady gminy. Zatem wyrok sądu I i II instancji został uchylony.

Wniosek z tego wyroku jest taki, że – wbrew powszechnemu przekonaniu – gmina nie musi podejmować wyłapywania i umieszczania zwierząt w schroniskach (co jest nierozdzielne na mocy §7 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26.11.1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt) a może się nimi tylko „opiekować” w sposób nie skrepowany szczególnymi uchwałami ani przepisami prawa.

Wyrok ma też szersze znaczenie także przez to, że Sąd Najwyższy wyłożył ściśle podstawy legitymacji procesowej do skarżenia takich umów przez organizacje o statutowym celu ochrony zwierząt. Zdaniem Sądu Najwyższego, nie stanowią takiej podstawy ani przepisy k.p.c. o udziale organizacji społecznych w postępowaniu cywilnym, ani sam statutowy interes tych organizacji, ale materialny przepis art. 11 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt, nadający im uprawnienie do opiniowania uchwał (obecnie art. 11a ust. 7). Sąd Najwyższy stwierdził:

„(...) Skoro ustawa o ochronie zwierząt w art. 11 ust. 3 określiła rolę organizacji społecznej, której celem działania jest ochrona zwierząt, a rola ta polega na opiniowaniu aktu uchwalonego przez radę gminy, którego przyjęcie jest niezbędne do podjęcia określonej czynności prawnej, to nie można odmówić stowarzyszeniom wymienionym w art. 11 ust. 3 u.o.z. zainteresowania prawnego w dochodzeniu stwierdzenia nieważności umowy zawartej pomimo braku odpowiedniej uchwały rady gminy, która powinna być poddana, chociażby niewiążącej, opinii tych stowarzyszeń. W ten sposób dochodzi do pozbawienia towarzyszenia ustawowego uprawnienia do wyrażenia swego stanowiska w tej materii, które wypełnia przesłankę interesu prawnego wymaganą treścią art. 189 k.p.c.”

Z takiej konstrukcji legitymacji procesowej organizacji społecznej wynika także, że organizacja która zaopiniowała uchwałę, pozbawia się tym samym podstawy do skarżenia umów gminy zawartych na jej podstawie, choćby te umowy były niezgodnie z uchwałą albo zawierały postanowienia niezgodne z ustawami.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 17.06.2014 r. w sprawie sygn. akt I ACa 528/14, Stowarzyszenie Obrona Zwierząt przeciw Miastu Starchowice i Zakładowi Unieszkodliwiania Odpadów „Janik” sp. z o.o., o uznanie za nieważne z powodu sprzeczności z prawem postanowienia umowy o przekazaniu Spółce prawa własności do bezdomnych zwierząt, wyłapywanych przez nią w Starchowicach.

Pozew oddalono. Sąd Apelacyjny zgodził się z sądem I instancji, że do bezdomnych zwierząt mają zastosowanie przepisy art. 180 i 181 k.c., tzn. że zwierzę porzucone staje się niczyje i może być objęte w posiadanie samoistne gminy. Zaś cel opieki, jakim jest adopcja, uzasadnia rozszerzenie tego nabycia własności na zwierzęta, które uciekły i te, które się zbłąkały. Sąd oddalił też zarzut zastosowania w umowie instytucji zatrzymania, jako że *oczywista jest wymagalność wierzytelności samoistnego posiadacza w związku z nakładami na windykowaną rzecz.*

Sąd Apelacyjny nie podzielił natomiast poglądu sądu I instancji, że powód utracił interes prawny w terminie wygaśnięcia skarżonej umowy, gdyż *wygaśnięcie umowy zawartej na czas oznaczony, nie oznacza wyeliminowania jej wszystkich skutków. Strony bowiem nadal będą rozliczać się z jej wykonania zgodnie z jej treścią. Nadto interes prawny powoda jako organizacji społecznej zawiera w sobie aspekt prewencyjny w stosowaniu przez gminę ustawy o ochronie zwierząt.*

4.2. Umowy gmin z podmiotami nieuprawnionymi

Brak uprawnień podmiotów do przyjmowania zwierząt wynika z różnych okoliczności:

1. podmiot, z którym gmina podpisała umowę na odbieranie bezdomnych zwierząt, w ogóle nie prowadzi żadnego schroniska, np. Z. Kossewski (umowa z gminą Resko), W. Grodecki (umowa z gminą Grójec), ewentualnie prowadzi tylko zakład leczniczy dla zwierząt, jak np. D. Różycki (umowa z gminą Konstancin-Jeziorna), D. Basiński i D. Hyps (umowa z gminą Bochnia).
2. podmiot prowadzi schronisko, lecz bez zezwolenia, ani zgłoszenia do Inspekcji Weterynaryjnej, jak np. L. Siemiński w Łodzi (umowa z gminą Łask), M. Glijer (umowa z gminą Skarżysko-Kamienna, Suchedniów, Sandomierz).
3. podmiot prowadzi legalne schronisko, ale przyjmuje zwierzęta z innych gmin niż macierzysta, co narusza warunki zezwolenia, np. L. Siemiński w Wojtyszkach (np. umowa z gminą Łask i gminą wiejską Sieradz), MPGK w Jeleniej Górze (umowa z gminą Jelenia Góra).

Pozwów o uznanie za nieważne umów gmin z w/w powodów złożono dotąd jedenaście. W dwóch przypadkach, sądy uwzględniły prawomocnie pozwy Fundacji dla zwierząt „Argos” o stwierdzenie nieważności umowy gminy na wylapywanie i zapewnianie dalszej opieki z podmiotami, które nie prowadziły schroniska dla zwierząt. Są to wyroki Sądu Okręgowego w Szczecinie (wyrok z dnia 11.03.2014 r., sygn. akt I C 988/12) oraz Sądu Okręgowego w Tarnowie (wyrok z dnia 03.09.2015 r., sygn. akt I C 293/15).

W dwóch postępowaniach zapadły prawomocne wyroki oddalające takie pozwy (gmina Łask i gmina Suchedniów). W kolejnych pięciu sprawach, zapadły dopiero wyroki w I instancji, w tym dwa uznające powództwo (gminy Grójec i gmina Konstancin-Jeziorna) i trzy oddalające powództwo (gminy Skarżysko-Kamienna, Sandomierz, Góra Kalwaria). Dwa pozwy nie zostały jeszcze rozpatrzone (gmina wiejska Sieradz i gmina Jelenia Góra).

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 18.10.2013 r. w sprawie sygn. akt I ACa 540/13, I Acz 638/13, oddalił pozew Stowarzyszenia Obrona Zwierząt przeciw gminie Łask i Longinowi Siemińskiemu o uznanie za nieważne umowy z powodu zawarcia jej z podmiotem nieuprawnionym, jako że schroniska prowadzone przez Longina Siemińskiego w Łodzi i w Wojtyszkach nie mają zezwolenia na przyjmowanie zwierząt z gminy Łask (tj. schronisko w Wojtyszkach ma zezwolenie na działanie wyłącznie na obszarze gminy Brąszewice, zaś schronisko w Łodzi działa w ogóle bez zezwolenia).

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi, oddalający apelację powoda od wyroku sądu I instancji, wyraził pełną aprobatę dla stanowiska Sądu Okręgowego w Sieradzu, że Longin Siemiński

„mógł skutecznie przyjmować do schroniska w Wojtyszkach zwierzęta z gminy Łask, [albowiem] żaden przepis analizowanej ustawy nie określa, że powyższy podmiot ma obowiązek przyjmować zwierzęta wyłącznie z terenu gminy, która udzieliła mu zezwolenia na prowadzenie schroniska. [Natomiast] użyte w osnowie decyzji określenie, że obszar działalności schroniska dla bezdomnych zwierząt to „teren gminy Brąszewice” należy rozumieć w ten sposób, że schronisko jako obiekt prowadzenia działalności polegającej na zapewnieniu opieki bezdomnym zwierzętom, winno być usytuowane w granicach administracyjnych gminy Brąszewice (...). Tak określony teren prowadzenia schroniska nie odnosi się do miejsca pochodzenia zwierząt objętych opieką schroniska, lecz wyłącznie do miejsca położenia schroniska”.

Sąd Apelacyjny w Łodzi zawarł też w wyroku swoje ogólniejsze stanowisko, co do systemu sprawowania opieki nad bezdomnymi zwierzętami w Polsce:

„Nieracjonalnym jest argument skarżącego, że przez obszar działalności objętej zezwoleniem (w zakresie prowadzenia schroniska) należy rozumieć obszar, z którego pochodzą zwierzęta przyjmowane do schroniska, tj. ten, na jakim zostały znalezione lub złapane, co z kolei wyznacza zbiór usługobiorców schroniska. Przy takiej interpretacji przepisów każda, nawet najmniejsza gmina w Polsce, na której ciąży obowiązek zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom, musiałaby posiadać na swoim terenie schronisko dla zwierząt, co praktycznie nie jest możliwe”.

Wyrok jest prawomocny. Sąd Najwyższy odmówił powodowi rozpoznania skargi kasacyjnej. Nie znalazł w sprawie istotnego zagadnienia prawnego, wymagającego wykładni przepisów, budzących poważne wątpliwości.

W ten sposób dalej nierozstrzygnięta pozostaje, na gruncie prawa cywilnego, zasadnicza wątpliwość, co do zakresu zadań własnych gmin i statusu bezdomnych zwierząt w schroniskach. Zarówno ustawa o ochronie zwierząt (stanowiąca zadanie własne gminy), jak i ustawa o czystości i porządku w gminach (na podstawie której wydawane są zezwolenia na prowadzenie schronisk), konsekwentnie zakładają wyłącznie lokalne kompetencje gmin w tym zakresie. Czy zatem bezdomne zwierzęta, umieszczone przez daną gminę w schronisku na terenie innej gminy, znajdują się pod opieką tej gminy, która je tam wysłała (z mocy umowy z przedsiębiorcą), czy też pod opieką tej gminy, na terenie której się znajdują (z mocy ustawy)? A może pod opieką obu gmin?

Praktyka wskazuje, że najczęściej żadnej. Gmina wysyłająca ceduje swoje zadanie opieki na przedsiębiorcę w innej gminie, a miejscowy gospodarz gminy, który wydał przedsiębiorcy zezwolenie, nadzoruje działalność schroniska tylko wedle przepisów o usuwaniu odpadów. Nieracjonalnym jest bowiem, by wójt małutkiej gminy wiejskiej Brąszewice odpowiadał za opiekę nad tysiącami zwierząt zwiezionych do schroniska w Wojtyszkach z ponad stu gmin – choć tak wynika literalnie z przepisu prawa. Wszak bezdomne zwierzęta zamknięte w schronisku na terenie gminy nie przestają być bezdomnymi zwierzętami na terenie jego gminy.

Nieracjonalność takiego systemu opieki dostrzegł natomiast **Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17.03.2015 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2136/13**, odnośnie tego samego schroniska w Wojtyszkach. Zupełnie odmiennie niż Sąd Apelacyjny w Łodzi dwa lata wcześniej, zinterpretował znaczenie „obszaru działalności schroniska”, określanego zezwoleniem na podstawie ustawy o czystości i porządku w gminach. Rozpatrując skargę kasacyjną Stowarzyszenia Obrona Zwierząt w postępowaniu o cofnięcie zezwolenia dla schroniska w Wojtyszkach z powodu przyjmowania do niego zwierząt z innych gmin niż gmina Brąszewice, Naczelny Sąd Administracyjny uwzględnił skargę i stwierdził, że:

„(...) dokonując wykładni użytego sformułowania "obszar działalności objętej zezwoleniem" Sąd I instancji pominął istotną dla powyższego kwestię, iż zezwolenie jest formą reglamentacji działalności gospodarczej prowadzonej w związku z nałożonym na gminę obowiązkiem zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom i ich wylapywania. Publiczny charakter tego zadania własnego oraz obowiązek spełnienia wymagań określonych w uchwale rady gminy uprawnia do stwierdzenia, że "obszar działalności objętej zezwoleniem" to obszar zamykający się w granicach gminy, w której zadanie będzie realizowane. W ten tylko sposób zapewniona zostanie realizacja zadania gminy polegające na zapobieganiu bezdomności zwierząt.

(...) Nie sposób zgodzić się z Sądem I instancji, iż okoliczność przyjmowania do tego schroniska zwierząt wylapanych poza granicami Gminy Brąszewice nie stanowi o przekroczeniu warunków określonych w zezwoleniu Wójta tej Gminy. Powołanie się w tej mierze na umowy, jakie właściciel schroniska podpisał z "przedstawicielami innych gmin", nie może być uznane za wystarczające.

(...) Nie sposób zatem zgodzić się z konkluzją, iż przyjmowanie zwierząt do schroniska prowadzonego na terenie Gminy Brąszewice a wylapanych poza granicami tej Gminy nie wskazuje a naruszenie udzielonego zezwolenia”.

4.3. Postępowania w sprawie zezwoleń dla schronisk

W 2015 r. i 2016 r. prowadzono postępowania administracyjne w sprawach 30 zezwoleń na prowadzenie schronisk dla bezdomnych zwierząt. Zarzuty dotyczyły głównie wymogu określenia w tych zezwoleniach „obszaru działalności”.

Postępowania podjęto w celu wyegzekwowania prawa jakie jest. Skoro działalność schronisk regulowana jest niezależnie od ustawy o ochronie zwierząt, w przepisach o pozbywaniu się odpadów – to trudno. Warto jednak, by w takim razie przestrzegany był wynikający z tych przepisów lokalny charakter tej działalności. To znaczy taki, że jeden i ten sam organ gminy wydaje zezwolenie dla przedsiębiorcy, nadzoruje go z tego tytułu, a także umawia się na opiekę nad zwierzętami z tej gminy i płaci mu za nią. Organ gminy ma wówczas zarówno pełną kontrolę, jak i pełną odpowiedzialność za los swoich zwierząt umieszczonych w schronisku na swoim terenie.

Z dotychczasowego podsumowania tych postępowań wynika, że wszystkie kompetentne organy państwa (organy gmin, samorządowe kolegia odwoławcze oraz wojewódzkie sądy administracyjne) robią wszystko, by zaprzeczyć, że „obszar działalności” określany w zezwoleniu organu gminy musi zamykać się w ramach gminy i oznaczać obszar pochodzenia zwierząt przyjmowanych do schroniska – choć to wynika nieodparcie z analizy tych przepisów. Nie wiadomo dlaczego tak postępują, przypuszczalnie nie wyobrażają sobie innego modelu postępowania ze zwierzętami i po prostu bronią *status quo* (w tym wygody urzędników i interesów przedsiębiorców), a litera prawa nie stanowi dla nich przeszkody. Wszystko wskazuje na to, że cytowany wyżej wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17.03.2015 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2136/13, pozostanie tylko incydentalnym, odosobnionym poglądem.

Tym łatwiej, że na gruncie postępowania administracyjnego obowiązuje zasada trwałości decyzji administracyjnych (np. zezwoleń), które można podważyć

jedynie w przypadku rażącego naruszenia prawa. W orzecznictwie przyjmuje się, że nie dochodzi do „rażącego” naruszenia prawa w decyzji, którą oparto na jednej ze spornych i konkurujących interpretacji przepisu prawa. Logiczny stąd wniosek, że wystarczy pielęgnować jawnie błędne orzeczenia i niejasne przepisy, by nic bądź cokolwiek było podważalne, albo niepodważalne. Bo nawet jednostkowe błędne orzeczenie można uznać za „odmienną interpretację przepisu prawa”.

Już pół roku po w/w wyroku Naczelny Sąd Administracyjny wydał wyrok całkowicie przeciwny. **Wyrok NSA z dnia 23.10.2015 r. w sprawie sygn. akt II OSK 390/14**, dotyczącej schroniska w Czartkach, oddalił skargę kasacyjną Stowarzyszenia Obrona Zwierząt, pomimo że skarżone zezwolenie przypisywało schronisku działalność w zakresie „ochrony przed bezdomnymi zwierzętami”, zamiast opieki nad nimi, a także w ogóle nie zawierało określenia obszaru działalności. A więc nawet całkowite pominięcie w zezwoleniu tego obowiązkowego elementu decyzji administracyjnej uznano za przejaw „jednej z wielu możliwych interpretacji przepisu”, który tego elementu wymaga.

Badaniem treści zezwoleń objęto dotąd 35 schronisk, przyjmujących systematycznie zwierzęta z wielu gmin.

	treść zezwolenia	ilość	schroniska (nazwy podmiotów wg. Monitora BOZ www.boz.org.pl/monitor)
I	schronisko działa bez żadnego zezwolenia	4	Białogard (J.Harłacz), Kruszewo, Strzelce, Tarnów
II	w zezwoleniu nie jest określony obszar działania schroniska	18	Bagienice, Bolesław, Cieszyn, Czartki, Giżycko, Janik, Kielce, Kolno, Miedary, Nowiny, Nowy Targ, Ostrów Maz., Racibórz, Radysy, Ruska Wieś, Rybnik, Węgrowo, Zawiercie
III	jako obszar działalności wskazany jest obszar całego kraju	4	Baros, Chelmek, Jabłonna, Mońki
IV	obszar jest prawidłowo określony, lecz warunek ten jest naruszany	9	Chorzów, Chrcynno, Kościerzyna, Kutno, Małoszyce, Michalski, Nowodwór, Wojtyszki, Żywiec

Postępowania udokumentowane są szczegółowo na stronach Stowarzyszenia Obrona Zwierząt z Jędrzejowa, pod adresem: <http://www.obrona-zwierzat.pl> > *Polityka gmin wobec zwierząt*. W przypadkach II i III kierowany był wniosek o unieważnienie wydanego zezwolenia. W przypadku IV kierowany był wniosek o cofnięcie zezwolenia z powodu nieprzebrzegania warunków jego udzielenia. W szeregu przypadków II, organy postępowania dopatrywały się w zezwoleniu określenia „obszaru” i wtedy wszczynane były postępowania o cofnięcie zezwolenia (Cieszyn, Kolno, Ostrów Maz., Węgrowo, Zawiercie). Oprócz postępowania w

sprawie Czartek i Kielc (j.w.), żadne postępowanie nie zakończyło się do dnia 30.04.2016 r.

4.4. Postępowania o udzielenie informacji publicznej

Patologia związana z publicznym zadaniem gmin wobec bezdomnych zwierząt utrzymuje się w dużej mierze przez jej ukrywanie przed opinią publiczną. Społeczeństwo bardzo interesuje się problemem bezdomnych zwierząt, czemu dają wyraz media. Podejmowane są liczne inicjatywy przez organizacje społeczne i zwykłych obywateli. Nie prowadzi to jednak do odkrycia mechanizmów działania patologii, bo wielu jednostkowych przypadków i osobistych doświadczeń nie udaje się trafnie uogólnić bez wiedzy i dokumentów jakimi dysponują urzędnicy na temat umów, kosztów, procedur i losów zwierząt.

Dlatego dostępność takich dokumentów ma zasadnicze znaczenie dla rozwoju lokalnych inicjatyw, które z kolei mają kluczowe znaczenie dla rozwiązywania problemu bezdomnych zwierząt w każdej gminie. Bez wolontariuszy, bez szukania zwierzętom nowych domów, urzędnicy są w zasadzie bezradni. Działając sami zza biurka, mogą w najlepszym razie finansować kombinaty-przechowalnie, z których nic dobrego nie wynika ani dla zwierząt, ani dla finansów gmin, a najmniej dla skutecznego rozwiązania problemu.

Fundacja dla zwierząt „Argos” wraz z partnerami, zbiera coroczne informacje ze wszystkich gmin w Polsce, a ostatnio publikuje je także w postaci ogólnodostępnej bazy danych w internecie. Ciągłe jednak nie udaje się wyegzekwować informacji publicznej od ok. 10% gmin. Na wniosek o udzielenie informacji o wykonaniu zadań gminy w 2013 r., skierowany w styczniu 2014 r. do wszystkich gmin, ostatecznie odpowiedziało 93% gmin (niektóre po dwóch monitach). Nie odpowiedziało 163 gminy i wobec 78 z nich wszczęte zostały postępowania administracyjne i sądowe. Szczegółowy ich wykaz, dokumentacja i podsumowanie opublikowane są pod adresem <http://www.obrona-zwierzat.pl> > *Polityka gmin wobec zwierząt*. Tamże opublikowany jest – będący wynikiem wieloletnich doświadczeń – wykaz obstrukcji stosowanych przez urzędników i sposoby postępowania w takich przypadkach.

Wnioski z uzyskanych orzeczeń sądów

a) Ignorancja co do nowoczesnych technologii

Dla sądów kwestie komunikacji elektronicznej pozostają materiają tajemniczą, a przeciętny sędzia nie jest w stanie poprawnie zdefiniować elektronicznej skrzynki pocztowej. Stąd wynika nieuprawnione rozróżnianie serwera pocztowego od samej

skrzynki odbiorczej, co skutkowało przyjęciem, iż wniosek uważa się za doręczony jedynie w sytuacji wyświetlenia go na ekranie monitora urzędnika. Na orzeczeniach zaważyło również całkowicie fałszywe pojmowanie konfiguracji poczty elektronicznej, tj. wpływu użytkownika serwera na stosowanie różnego rodzaju oprogramowania antyspamowego i antywirusowego. Sądy przyjmowały więc, że na jego używanie organ gminy zasadniczo nie ma żadnego wpływu lub że zatrzymanie wniosku przez specjalne filtry obciąża wnioskodawcę (wyjątkiem jest tutaj jedynie WSA w Rzeszowie).

Sądy nie potrafią samodzielnie i poprawnie odczytać zapisów logów, dokumentujących transmisję wiadomości elektronicznej na serwer odbiorcy, uznając w związku z tym, iż do czynności tej potrzebne są „wiadomości specjalne”, a więc konieczność powołania biegłego. Ponieważ możliwości takiej nie przewiduje prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w przypadku braku potwierdzenia otrzymania wiadomości przez samego jej adresata, skarżący jest praktycznie pozbawiony możliwości udowodnienia przed sądem skutecznego doręczenia wniosku.

b) Niekompetencja

Sądy nagminnie dokonywały błędów w subsumpcji, tj. przyporządkowania stanu faktycznego do normy prawnej. Identyczne stany faktyczne sądy traktowały raz jako kwalifikujące do odrzucenia skargi (art. 58 p.p.s.a.), innym razem do jej oddalenia (art. 151 p.p.s.a.). Co gorsza, odrzucenia i oddalenia opatrywane były identycznymi uzasadnieniami metodą „kopiuj-wklej”. Tę wadę procedowania wykazywał WSA w Poznaniu (skierowano tam 25 z 78 skarg).

Wnioskiem z powyższego jest, że któreś ze składów orzekających WSA w Poznaniu musiały być niekompetentne w stosowaniu przepisów postępowania. Dla skarżącego skutki tego błędu są istotne. Odrzucenie następuje postanowieniem, jest formalnym załatwieniem sprawy, a przysługująca od niego skarga kasacyjna rozstrzygana jest przez NSA postanowieniem wydanym w składzie jednoosobowym i również nie może odnosić się do meritum (a więc nawet po uchyleniu postanowienia WSA, sprawa wraca niejako do punktu wyjścia). Oddalenie natomiast ma formę wyroku, jest merytorycznym załatwieniem sprawy, a przysługująca od niego skarga kasacyjna rozstrzygana jest przez NSA wyrokiem wydanym w składzie trzyosobowym, który odnosi się również do meritum.

c) Niekonsekwencja

Sądy w żaden sposób nie potrafiły zachować jednolitości orzeczniczej w ocenie badanych zagadnień. Część powoływała się na stanowisko Sądu Najwyższego, który w postanowieniu z dnia 10.12.2003 r., sygn. akt V CZ 127/03, przyjął, że

„(...) oświadczenie woli w postaci elektronicznej dokonywane on-line zostaje złożone z chwilą jego wejścia do systemu informatycznego prowadzonego i kontrolowanego przez odbiorcę, to jest w momencie przyjęcia oświadczenia przez serwer odbiorcy i zarejestrowania na nim odpowiednich danych”.

Cóż z tego, skoro te same sądy, pomimo przedstawionych logów, nie uznawały za udowodnione doręczenia wniosku na serwer adresata. Z kolei inne sądy, odwrotnie – przyjmując za udowodnione doręczenie na serwer, ale ignorując powyższe stanowisko SN, domagały się udokumentowania wpływu wniosku na skrzynkę pocztową adresata, dokonując nieuprawnionego rozróżniania serwera pocztowego od samej skrzynki odbiorczej. Ta rozbieżność orzecznicza miała miejsce również w przypadku orzeczeń tych samych składów orzekających tego samego sądu, rozstrzygających skargi o identycznym stanie faktycznym. Sędziowie WSA w Poznaniu Donata Starosta, Ewa Kręcichwost-Durchowska i Maciej Busz orzekali w sprawie miasta Wągrowiec i wręcz przeciwnie w sprawach gminy Krobica i miasta Turek.

Nikt nie wymaga od sądów, aby posiadały profesjonalną wiedzę z zakresu komunikacji elektronicznej. Jednak z całego chaosu i zagubienia wynika niemożność dotarcia przed sądami administracyjnymi do prawdy materialnej i iluzoryczność prawnej ochrony interesów podmiotu ubiegającego się elektronicznie o dostęp do informacji publicznej.

d) Schematyczność i rutyna

Sądy zapoznają się z aktami sprawy jedynie pobieżnie, rozstrzygnięcia wydawane są rutynowo i czasami bez związku ze sprawą (WSA w Poznaniu – sprawa gminy Konin, WSA w Bydgoszczy – sprawa gminy Skepe), a uzasadnienia całymi dziesiątkami są bezrefleksyjnie kopiowane z orzeczeń innych sądów. Wyjątkiem jest WSA w Rzeszowie, który jako jedyny wykazał umiejętność nieszampowego i logicznego myślenia oraz samodzielnego formułowania uzasadnień.

5. Założenia dla nowej regulacji

Zważywszy, że dotychczasowa regulacje problemu bezdomnych zwierząt nie są zgodne z generalną zasadą humanitarnej ochrony zwierząt, wyrażoną w jej artykule pierwszym, nie są też ani jasne, ani spójne, ani kompletne, ani skuteczne – zwłaszcza przez to, że należą do wielu różnych aktów prawnych, nie mających nic wspólnego z ochroną zwierząt – proponuje się następujące dwa założenia dla nowej regulacji postępowania z bezdomnymi zwierzętami.

I. Zwierzęta domowe stanowią mienie a nie żywiół natury. Środki stosowane dla uporania się ze zwierzętami bezdomnymi jako żywiółem są archaiczne i okazały się przeciwskuteczne. Obecne przepisy wymagają uchylenia i oparcia nowych regulacji na zasadach prawa cywilnego.

Zgodnie z ustawową definicją, zwierzęta domowe to te gatunki, które tradycyjnie „utrzymywane są przez człowieka w charakterze jego towarzysza”, stanowią więc przedmiot jego opieki i jego mienie. Utrata właściciela lub rozdzielenie z nim nie są wystarczającą podstawą do prawnego przekwalifikowania ich na żywiół przyrody (na podobieństwo np. szczurów) i organizowania publicznej „ochrony przed” nimi lub ich „zwalczania”, ani też traktowania jak odpady (śmieci, przedmioty zbędne) wytwarzane przez gospodarstwa domowe. Dlatego właściwym gruntem dla regulacji prawnych w tym zakresie powinno być prawo cywilne mówiące o mieniu, a nie prawo administracyjne o czystości, porządku i bezpieczeństwie sanitarnym. Zakłada się więc usunięcie wszelkich przepisów dotyczących zwierząt bezdomnych z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz z prawa weterynaryjnego.

Za podstawę regulacji należy przyjąć przepisy kodeksu cywilnego o rzeczach znalezionych, zwłaszcza zaś zrealizować dyspozycję art. 184 §2 k.c. o tym, że stosuje się je odpowiednio także do zwierząt. Przepis ten znajduje symetryczne odzwierciedlenie w artykule pierwszym ustawy o ochronie zwierząt, który mówi o odpowiednim stosowaniu do zwierząt, w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie, przepisów dotyczących rzeczy. Zawarte w tych ustawach obustronne zastrzeżenie o „odpowiednim” stosowaniu drugiej ustawy, jasno wytyczają pole do uregulowania problemu bezdomnych zwierząt w sposób swoisty ale kompletny i systemowo spójny, a także efektywnie służący rozwiązaniu problemu bezdomnych zwierząt.

Należy zatem przyjąć, że zwierzęta bezdomne to szczególne rzeczy znalezione. Szczególnie w tym sensie, że są z zasady wartościowe i wymagające zajęcia się nimi w zastępstwie osoby odpowiedzialnej (właściciela, posiadacza). Wymagają także innego traktowania niż zwykle rzeczy, choćby tylko dlatego że są przedmiotami żywymi, a ponadto są istotami zdolnymi do odczuwania cierpienia. Nie mogą więc być po prostu magazynowane jak przedmioty martwe, a w końcu także likwidowane – jako to przewidują aktualne przepisy wykonawcze o rzeczach znalezionych. Zajmowanie się takimi rzeczami znalezionymi powinno mieć charakter opieki zastępczej, możliwie podobnej do opieki właściciela.

II. Zajmowanie się przez organy władzy publicznej zwierzętami bezdomnymi, jako szczególnymi rzeczami znalezionymi, wymaga precyzyjnie określonej instytucji publicznej opieki zastępczej. Mogłaby ona mieć zastosowanie także do zwierząt przymusowo odebranych i ew. przyjętych w drodze zrzczenia się. Instytucja publicznej opieki zastępczej powinna być zbudowana zgodnie z zasadą subsydiarności (pomocniczości) władzy państwowej.

Ustawa o ochronie zwierząt przewiduje, że „organy administracji publicznej podejmują działania na rzecz ochrony zwierząt”. Wobec zwierząt bezdomnych działania te powinny polegać zawsze na opiece zastępczej wobec indywidualnego właściciela, tj. znanego lub domniemanego dotychczasowego właściciela albo ewentualnego przysłego. Zważywszy, że zwierzę jest rzeczą, która nie może być porzucona w sposób prawnie skuteczny, nigdy nie nabywa ono statusu rzeczy niczyjej w rozumieniu art. 180 k.c.. W konsekwencji, nabywanie prawa własności do zwierząt w trybie art. 181 k.c. jest prawnie wykluczone.

5.1. Zadanie gminy

Pierwszym organem państwa, właściwym dla opieki nad znalezionymi zwierzętami jest najniższy szczebel samorządu terytorialnego, czyli gmina.

Pierwszym zadaniem gminy powinno być rejestrowanie znajdowania zwierząt przez osoby, które chcą same zapewniać im opiekę jak znalazca, który przechowuje rzecz znaną u siebie, zgodnie z przepisami art. 183 i 184 k.c.. Poprzez rejestrację gmina uzyskuje możliwość nadzoru nad postępowaniem ze zwierzęciem znalezionym, zaś środkiem realizacji tego nadzoru jest żądanie wydania zwierzęcia gminie (art. 184 §1 k.c.).

W drugiej kolejności gmina znajduje zwierzęta zagubione, działając w imieniu własnym i na swoją odpowiedzialność, dla zapewnienia im odpowiedniej opieki zastępczej, skierowanej na odzyskanie przez zwierzę właściciela dotychczasowego lub uzyskanie nowego. Szczególnej regulacji wymaga sposób utrzymywania zwierząt pod opieką zastępczą.

Domy opieki

Podstawową formą opieki zastępczej gminy jest zlecenie tymczasowego opiekowania się zwierzęciem osobie fizycznej w jej domu. Opieka taka powinna być nieodpłatna dla obu stron umowy, z wyjątkiem dla możliwości finansowania przez gminę niezbędnego leczenia zwierzęcia. Ta forma opieki otwiera możliwość szerokiego korzystania przez gminę z dobroczynności mieszkańców gminy, w tym działających w sposób zorganizowany (stowarzyszenia, fundacje i inne podmioty działające na terenie gminy).

Jeśli osoba tymczasowo opiekująca się zwierzęciem na zlecenie gminy wyrazi zamiar nabycia zwierzęcia na własność, gmina może scedować na nią prawo własności do rzeczy znalezionej w momencie, gdy przypadałoby ono gminie jako znalazcy, zgodnie z prawem o rzeczach znalezionych (tj. po dwóch latach od znalezienia, lub po roku, jeśli poprzedni właściciel był znany – art. 187 k.c.). W przeciwnym razie zwierzę pozostaje nadal pod opieką zastępczą gminy albo może ona scedować prawo własności na inną osobę fizyczną.

Gmina nigdy nie nabywa sama prawa własności do zwierzęcia, lecz współdecyduje o nabyciu takiego prawa przez osobę fizyczną – a to tytułem wykonywania przez gminę publicznej opieki zastępczej. W tym celu organ gminy wydaje dokument potwierdzenia nabycia własności, wedle ustalonego wzoru. Nabycie prawa własności do zwierzęcia w tym trybie stanowi akt realizacji zadania publicznego i jego dopełnienie wobec konkretnego zwierzęcia. W czasie trwania zleconej opieki w domu tymczasowym, gmina może cofnąć zlecenie i odebrać zwierzę. Po nabyciu przez osobę fizyczną prawa własności do zwierzęcia, gmina może ew. odebrać zwierzę już tylko w trybie art. 7 ustawy o ochronie zwierząt.

Zlecenie opieki w jednym domu, jak i potwierdzenie nabycia własności, może dotyczyć zwierząt pojedynczych, ew. nielicznych, zgodnie z przeznaczeniem zwierząt domowych do utrzymywania w charakterze towarzysza człowieka.

Gminne miejsce opieki

Kolejną formą opieki zastępczej jest zbiorcze miejsce opieki nad wieloma zwierzętami, odpowiednio zorganizowane jako działalność ciągła i profesjonalna (schronisko). Działalność takiego miejsca jest z zasady ograniczona do właściwej gminy. Gminy powinny mieć jak najszerszą swobodę tworzenia takich miejsc, stosownie do lokalnych potrzeb i możliwości. Jedynym wymaganiem wobec takich miejsc jest zachowanie standardów dotyczących ściśle i wyłącznie względów ochrony zwierząt, które powinny być określone w prawie powszechnie obowiązującym.

Gminne miejsca opieki może być tworzone w każdym trybie przewidzianym dla realizacji zadań własnych gminy: w drodze utworzenia jednostki budżetowej lub zakupu usług od przedsiębiorcy (np. zakładu leczniczego dla zwierząt), umowy z organizacją (powierzenie lub wsparcie realizacji zadania publicznego), itp. Opieka zastępcza nad zwierzętami nie może być przedmiotem działalności gospodarczej gminy ani gminnych osób prawnych.

Standardy dla miejsc gminnej opieki służyć powinny także jako kryterium „właściwych warunków bytowania” – w rozumieniu ustawy o ochronie zwierząt – w każdym przypadku utrzymywania licznych zwierząt domowych poza domostwem i w innym charakterze niż towarzystwo dla domownika (w tym np. hodowle, hotele, schroniska a także zwierzęta domowe utrzymywane jako użytkowe).

5.2. Zadanie administracji rządowej

Wojewoda nadzoruje wykonywanie opieki zastępczej przez gminy, w tym przestrzeganie standardów opieki w gminnych miejscach opieki. Środkiem nadzoru jest objęcie zwierząt opieką wojewody w zastępstwie gminy. Wtedy odebrane gminie zwierzęta utrzymywane są w miejscu opieki zastępczej prowadzonym przez wojewodę (schronisku wojewódzkim), na koszt gminy. Zasady publicznej opieki zastępczej oraz standardy miejsc opieki stosuje się odpowiednio do zadań wojewody i schronisk wojewódzkich. Obok działania w trybie nadzoru, wojewoda może także obejmować zwierzęta opieką zastępczą na wniosek samej gminy i na jej koszt. Należności tytułem kosztów zastępczej opieki wojewody podlegają egzekucji w trybie administracyjnym.

Osobną kompetencją wojewody jest wydawanie zezwoleń na prowadzenie gminnego miejsca opieki w zakresie szerszym niż dla zwierząt z jednej gminy, czyli z naruszeniem lokalnego charakteru opieki zastępczej. Dotyczy to także porozumień międzygminnych i związków gmin.

Rozwiązanie problemu wymaga spójnej polityki w skali kraju:

- zapewnienia efektywnej opieki zastępczej nad zwierzętami bezdomnymi,
- uregulowania i ograniczenia hodowania zwierząt domowych na sprzedaż,
- upowszechnienia sterylizacji zwierząt domowych,
- przekierowania popytu ze zwierząt specjalnie hodowanych na bezdomne.

Na szczeblu centralnym (np. ministra właściwego dla spraw administracji publicznej), prowadzone jest monitorowanie problemu bezdomnych zwierząt w skali kraju i wdrażanie standardów wykonywania opieki zastępczej.

Uchylone powinny być preferencje podatkowe dla hodowców zwierząt domowych, bez względu na kwestię ras zwierząt. (Ustawodawca powinien w ogóle zrezygnować z pojęcia rasy zwierząt domowych, jako nie dającego się poprawnie zdefiniować w ramach prawa powszechnie obowiązującego. W przeciwnym razie, państwo powinno regulować prowadzenie ksiąg rodowodowych zwierząt domowych). Obecnie hodowla psów i kotów zaliczona jest do działań specjalnych produkcji rolnej i opodatkowana tylko symbolicznie (ustawowa norma szacunkowa dochodu rocznego z jednej sztuki stada podstawowego wynosi 27 zł dla psów i 10 zł dla kotów).

Rozmnażanie i handel psami i kotami powinno być regulowaną działalnością gospodarczą, poddaną rygorom co najmniej takim jak ustalone w Europejskiej konwencji ochrony zwierząt domowych (CETS nr 125) podpisanej w Strasburgu 13.11.1987. (Polska nie jest dotąd stroną tej konwencji). Rejestracja i nadzór nad hodowlami umożliwi ochronę zwierząt hodowlanych, kontrolę rynku, a narzędzia podatkowe (np. akcyza) mogą sprawić, że zwierzę specjalnie wyhodowane (rasowe) będzie cenne.

Konstrukcja gminnej opłaty od posiadania psów powinna być zweryfikowana po kącie jej podporządkowana celowi zachęty do sterylizacji. Pożądany stan docelowy to zwolnienie od opłaty właścicieli zwierząt wysterylizowanych i odpowiednio wysokie opodatkowanie utrzymywania zwierząt niewysterylizowanych (hodowlanych).

5.3. Propozycja nowych przepisów

W ramach powyższych założeń, można spróbować sprecyzować nowe przepisy ustawy o ochronie zwierząt, zastępujące dotychczasowe przepisy art. 11 i 11a traktujące o bezdomnych zwierzętach, a także spróbować określić standardy gminnych miejsc opieki.

Definicje:

- *zwierzę zagubione* – zwierzę domowe lub gospodarskie poza miejscem jego utrzymywania, pozbawione opieki jego posiadacza, niezbędnej w danym miejscu i czasie.
- *zwierzę bezdomne* – zagubione zwierzę domowe lub gospodarskie, co do którego nie udało się ustalić właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawało.
- *oznakowanie zwierzęcia* – wszczęcie mikroprocesora i zarejestrowanie go w ogólnodostępnej i powszechnie używanej bazie danych.

Art. 1. Kto znalazł zagubione zwierzę powinien niezwłocznie zawiadomić jego właściciela lub inną osobę, pod której opieką trwale dotąd przebywało, albo zawiadomić organ właściwej miejscowo gminy.

Art. 2. 1. Gmina zapewnia opiekę w koniecznym zastępstwie właścicieli zwierząt domowych, kierując się potrzebą humanitarnej ochrony zwierząt, utrzymania porządku i bezpieczeństwa publicznego, poszanowania własności oraz ograniczania nadpopulacji zwierząt domowych. Gmina w żadnym przypadku nie nabywa prawa własności do zwierząt będących przedmiotem jej opieki zastępczej.

2. Gmina z urzędu podejmuje opiekę nad zwierzętami:

- a) stanowiącymi zagrożenie publiczne, lub podlegającymi zagrożeniu,
- b) cierpiącymi w miejscach publicznie dostępnych,
- c) ofiarami znęcania się, odebranymi w trybie art. 7 u.o.z.,
- d) zagubionymi.

3. Gmina może podjąć opiekę zastępczą na wniosek właściciela zwierzęcia, niezdolnego do zapewniania mu właściwej opieki. Uwzględniając wniosek właściciela, gmina zawiera z nim umowę zrzeczenia się prawa własności do zwierzęcia.

4. Czynności opieki zastępczej polegają na:

- a) przyjęciu zawiadomienia o znalezieniu zwierzęcia,
- b) zbadaniu zwierzęcia przez lekarza weterynarii i ew. leczeniu,
- c) podjęciu prób ustalenia właściciela,
- d) oznakowaniu zwierzęcia jeśli nie było oznakowane, rejestrując je na ustalonego właściciela lub – jeśli jest bezdomne – na gminę,
- e) wydaniu zwierzęcia właścicielowi,
- f) sterylizacji/kastracji zwierzęcia bezdomnego,
- g) utrzymywaniu zwierzęcia w gminnym miejscu opieki,
- h) zleceniu utrzymywaniu w domu tymczasowym lub adopcyjnym,
- i) potwierdzaniu nabycia zwierzęcia na własność przez osobę fizyczną.
- j) dokumentowaniu w/w działań wobec każdego zwierzęcia oraz publikowaniu informacji o zwierzętach pod opieką gminy.

Art. 3. 1. Gmina realizuje swoją opiekę zastępczą w gminnym miejscu opieki, w zakładzie leczniczym dla zwierząt, w domach tymczasowych i adopcyjnych.

2. Gminne miejsce opieki tworzy wójt/burmistrz/prezydent miasta w drodze powierzenia zadania jednostce gminnej lub zawarcia umowy z podmiotem zewnętrznym, gwarantującymi zachowanie standardów gminnej opieki zastępczej. W przypadku przeprowadzania formalnego postępowania służącego wybraniu oferty, kry-

teria kosztów nie mogą wpływać na rozstrzygnięcie w stopniu większym niż kryteria jakości.

3. Prowadzenie miejsca opieki dla wielu gmin wymaga zezwolenia wojewody, udzielanego w formie decyzji administracyjnej, po uwzględnieniu potrzeby utrzymania lokalnego charakteru opieki zastępczej.

4. Gmina może zlecić wykonywanie opieki zastępczej nad pojedynczymi lub nielicznymi zwierzętami:

- a) osobie fizycznej, która zapewni zwierzęciu u siebie dom tymczasowy, bez zamiaru posiadania zwierzęcia na własność,
- b) osobie fizycznej, która zapewni zwierzęciu opiekę u siebie, z zamiarem posiadania go na własność (adopcja). Zwierzę takie przechodzi na własność tej osoby po upływie roku od wezwania właściciela do odbioru, lub dwóch lat od objęcia zwierzęcia bezdomnego opieką zastępczą gminy.

5. Wykonywanie opieki zastępczej gminy, na jej zlecenie, przez osoby fizyczne jest dobrowolne i nieodpłatne dla obu strony umowy, z możliwym odstępstwem dla kosztów niezbędnego leczenia.

6. Wykonując opiekę nad zwierzęciem, które prawnie utraciło znanego właściciela, gmina może w każdej chwili przekazać je nowemu właścicielowi.

Art. 4.1. Gmina zapewnia opiekę w koniecznym zastępstwie właścicieli zwierząt gospodarskich na zasadach jak dla zwierząt domowych, uwzględniając wartość gospodarczą zwierząt.

2. Wykonywanie opieki zastępczej nad zwierzęciem gospodarskim przez osobę fizyczną może być odpłatne ze strony gminy.

3. Nabycie własności zwierzęcia gospodarskiego bezdomnego oraz takiego które prawnie utraciło właściciela może być odpłatne ze strony nabywającego.

Art. 5. Gmina zapewnia bezpłatne i bezzwłoczne uśmiercanie ślepych miotów zwierząt domowych.

Art. 6. Minister właściwy dla spraw administracji publicznej wyda rozporządzenie określające standardy funkcjonowania gminnych miejsc opieki zastępczej nad zwierzętami oraz wzory umów o jakich mowa w przepisach o opiece zastępczej, mając na celu zapewnienie zwierzętom bezdomnym właściwej opieki.

Propozycja standardów gminnych miejsc opieki zastępczej nad zwierzętami

Gmina utrzymuje zwierzęta pod swoją opieką zastępczą w zbiorczych miejscach opieki, które:

1. wyposażone są w bezpieczne dla zwierząt środki ochrony przed wydostaniem się na zewnątrz przeznaczonego dla nich terenu a także wewnętrznych pomieszczeń.
2. zapewniają zwierzętom legowiska w ogrzewanym pomieszczeniu z dostępem światła dziennego, codzienne karmienie i stały dostęp do wody pitnej,
3. zapewniają utrzymywanie ich razem tylko w takim sąsiedztwie i takim zagęszczeniu ich wspólnej przestrzeni bytowej, które wykluczają stres i agresję między nimi, a także wzajemne zakażanie się,
4. zapewniają zwierzętom stały dostęp do wybiegów pozwalających na realizację zachowań właściwych dla gatunku,
5. zapewniają skuteczną izolację zwierząt stwarzających zagrożenie dla innych zwierząt oraz zdolnych do pokonywania zwykłych zabezpieczeń,
6. zapewniają zwierzętom całodobową pomoc lekarza weterynarii oraz regularne leczenie, kontrole stanu zdrowia, zabiegi profilaktyki, sterylizację, prowadzenie dokumentacji lekarsko-weterynaryjnej.
7. zapewnia pracę dostatecznej ilości pielęgniarzy, w jednoczesnej, trwającej co najmniej połowę doby obsadzie jednego pielęgniarza na co najwyżej 25 psów i co najwyżej 50 kotów,
8. zapewniają obecność przez całą dobę co najmniej jednego pielęgniarza dla nie więcej niż 150 psów,
9. zapewniają kierownika odpowiedzialnego za całość jego funkcjonowania i los zwierząt,
10. posiadają sprzęt i kwalifikacje niezbędne do interwencji w sprawach zwierząt domowych na terenie gminy.

KONWENCJA (CETS 125)

Europejska konwencja ochrony zwierząt domowych (CETS nr 125), Strasburg, 13.11.1987,
fragment tłumaczenia roboczego dostępnego pod adresem <http://www.konwencja.boz.org.pl>

(...)

Artykuł 5 - Hodowla

Każdy, kto dobiera zwierzę domowe do rozmnażania jest odpowiedzialny za uwzględnienie takich jego cech anatomicznych, fizjologicznych i behawioralnych, które mogą stanowić zagrożenie dla zdrowia i dobra potomstwa lub samicy.

(...)

Artykuł 8 - Handel, hodowla i rozród, azyle dla zwierząt

1. Każdy, kto w momencie wejścia w życie Konwencji zajmuje się handlem, chowem i rozmnażaniem zwierząt domowych lub prowadzi azyl dla takich zwierząt, musi w czasie oznaczonym przez każdą Stronę, zgłosić ten fakt odpowiednim władzom. Każdy, kto zamierza podjąć taką działalność, musi zgłosić swój zamiar odpowiednim władzom.

2. Zgłoszenie takie winno zawierać:

- a. gatunki zwierząt domowych, których dotyczy lub ma dotyczyć;
- b. osobę odpowiedzialną i jej kwalifikacje;
- c. opis miejsca i wyposażenia jakie jest używane lub ma być używane.

3. Wyżej wymieniona działalność może być prowadzona wyłącznie:

a. jeśli osoba odpowiedzialna ma kwalifikacje i możliwości wymagane dla jej prowadzenia, nabyte w drodze szkolenia zawodowego albo dostatecznego doświadczenia w pracy ze zwierzętami domowymi, oraz

b. jeśli miejsce i wyposażenie używane do prowadzenia działalności spełniają warunki wymienione w art. 4.

4. Odpowiednia władza określi, na podstawie zgłoszenia o którym mowa w ust. 1, czy warunki wymienione w ust. 3 są spełnione. Jeśli nie są spełnione w dostatecznym stopniu, władza ta zaleci przedsięwzięcie odpowiednich środków i zakaże rozpoczęcia lub kontynuowania działalności, jeśli jest to niezbędne dla dobra zwierząt.

5. Odpowiednia władza będzie, zgodnie z krajowym prawem, nadzorować spełnienie wyżej wymienionych warunków.

(...)

Fragment Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. 1928, Nr 36, poz. 332)

Art. 1. Znęcanie się nad zwierzętami jest wzbronione. Za zwierzęta w rozumieniu niniejszego rozporządzenia uważa się wszelkie domowe i oswojone zwierzęta i ptactwo oraz schwywane zwierzęta i ptactwo dzikie, jako też ryby, płazy, owady i t. p.

Art. 2. Przez znęcanie się nad zwierzętami należy rozumieć:

- a) używanie do pracy zwierząt chorych, rannych lub kulawych;
- b) bicie zwierząt po głowie, dolnej części brzucha, dolnych częściach kończyn;
- c) hicie zwierząt przedmiotami twardymi i ostreми albo zaopatrzonemi w urządzenia obliczone na sprawienie specjalnego bólu;
- d) przeciążanie zwierząt pociągowych i jucznych ładunkami oczywiście nieopowiadającymi ich sile lub stanowi dróg, albo zmuszanie takich zwierząt do zbyt szybkiego biegu, nieodpowiadającego ich siłom;
- e) przewożenie, przenoszenie lub przepędzanie zwierząt w sposób, w pozycji lub w warunkach, powodujących zbędne cierpienia fizyczne;
- f) używanie uprzęży, peł, więzów i t. p. powodujących ból albo używanie ich w sposób mogący sprawić ból lub uszkodzenie cielesne, — z wyjątkiem, gdy używanie takich przedmiotów jest potrzebne z powodu i w czasie tresury, prowadzonej w interesie publicznym;
- g) używanie zwierząt do wszelkiego rodzaju doświadczeń, powodujących śmierć, uszkodzenie cielesne lub ból fizyczny, — z wyjątkiem wypadków, przewidzianych w art. 3;
- h) dokonywanie na zwierzętach operacji nieodpowiedniemi narzędziami i bez zachowania koniecznej ostrożności i oględności w celu zaoszczędzenia im zbytecznego bólu;
- i) złośliwe straszenie i drażnienie zwierząt;
- k) wszelkie wogóle zadawanie zwierzętom cierpienia bez odpowiednio ważnej i słusznej potrzeby.

6. Prawo karne

6.1. Przestępstwo znęcania się nad zwierzętami

Prawnokarna ochrona zwierząt rozpoczęła się od katalogu zakazanych czynów wobec zwierząt, czyli od ingerencji w swobodę postępowania ze zwierzętami jako rzeczami. Podstawę dla takiej ingerencji uzasadniano wymogami porządku i moralności publicznej. W XX wieku w Europie pojawiły się własne podstawy aksjologiczne prawa ochrony zwierząt. Koncepcja "istot zdolnych do odczuwania cierpienia" (*santient being*) nadała zwierzętom szczególny status prawny.

Zwierzę przestało być – co do zasady – zwykłą rzeczą, co jednak nie wyklucza traktowania go na wielu obszarach podobnie (odpowiednio) jak rzeczy (np. w kwestii własności i obrotu zwierzętami). Ta dość abstrakcyjna koncepcja nosi nazwę dereifikacji (od-rzeczowienia) zwierząt. Jej istotne znaczenie prawne polega na tym, że odwróciło dotychczasową relację między zasadą a wyjątkiem. Dowolność traktowania zwierząt przestała być zasadą, a ograniczenie takiej swobody przestało być wyjątkiem. Teraz wzgląd na zdolność zwierząt do odczuwania cierpienia stał się zasadą wszelkiego traktowania zwierząt, a zadawanie cierpienia, a także wszelkie zabijanie, stało się wyjątkiem określonym przepisami prawa. Wyjątków jest wprawdzie dużo i są pojemne, ale wyjątki od zasady prawnej nie mogą być interpretowane rozszerzająco. Z punktu widzenia zwierząt nie oznacza to końca śmierci i cierpienia zadawanych przez ludzi, a tylko to, że nie mogą one być zadawane swobodnie, bo zostały ujęte w ramy prawne.

Zasadę dereifikacji zwierząt wprowadzono w Polsce w artykule pierwszym nowej ustawy o ochronie zwierząt z 1997 roku. Niestety, zasada ta nie znalazła do tej pory konsekwentnej realizacji w samej tej ustawie, a także przepisach innych ustaw i w orzecznictwie, a wobec tego także w praktyce.

Podwójna (dwustopniowa) definicja

Pierwsze polskie prawo o humanitarnej ochronie zwierząt zawierało prosto skonstruowany przepis karny. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o ochronie zwierząt opisywało, pod zbiorczą nazwą "znęcania się", dziewięć typowych wówczas czynów wobec zwierząt. Katalog tych czynów był jednak otwarty, gdyż dziesiąty czyn określony był jako "*wszelkie w ogóle zadawanie zwierzętom cierpienia bez odpowiednio ważnej i słusznej potrzeby*".

Katalog czynów uznanych za znęcanie się został przyjęty jako punkt wyjścia w projektach nowej ustawy, która została uchwalona 21 sierpnia 1997 r. W ustawie tej, oraz w częstych jej nowelizacjach (zwłaszcza w roku 2002 i 2012), katalog ten uległ rozszerzaniu, a opisy czynów były modyfikowane. Dokonano także szczególnej zmiany konstrukcyjnej definicji znęcania się z 1928 r. Znęcanie się zdefiniowano jako „wszelkie zadawanie lub świadome dopuszczanie do zadawania bólu lub cierpień”, zanim wyliczono szczególne czyny znęcania się.

Kształt przepisu z 1928 r. :

„Przez znęcanie się nad zwierzętami należy rozumieć:
[... *wyliczenie czynów szczególnych* ...],
wszelkie w ogóle zadawanie cierpień ...”

Kształt obecny (art. 6 ust. 1 ustawy z 1997 r.):

„Przez znęcanie się nad zwierzętami należy rozumieć zadawanie lub świadome dopuszczanie do zadawania bólu lub cierpień, a w szczególności:
[... *wyliczenie czynów szczególnych*...].”

W takiej redakcji aktualnego przepisu, czyn znęcania się ma zasadniczo tylko jedno określenie definiujące, mianowicie zadawanie lub dopuszczanie do "*bólu lub cierpień*", zaś czyny wyliczone poniżej, są już tylko przykładami zadawania bólu lub cierpień.

W praktyce stosowania tak zrehabilitowanego przepisu, często wymaga się dowodu na to, że zwierzę faktycznie cierpiało, niezależnie i zanim ustali się, czy dany czyn pasował do którejś pozycji katalogu czynów wyliczonych "w szczególności". Tymczasem w poprzednim stanie prawnym, ustalanie skutku w postaci "*bólu lub cierpienia*" było istotne tylko dla czynów innych niż opisane w ustawie.

Problem polega na tym, że bezpośredniego dowodu na "*ból lub cierpienie*" raczej przeprowadzić się nie da. Trudno jednak takie oczekiwanie negocjować, skoro wystąpienie u zwierzęcia bólu i cierpienia jest obecnie nadrzędnym, bo ogólniejszym, znamieniem czynu zabronionego niż określenia czynów szczególnych. Bo jakież pożytek z ustalenia czynności sprawczej (np. porzucenia zwierzęcia), skoro niemożliwe jest udowodnienie, że faktycznie spowodowało to ból lub cierpienie? Bo czy można wykluczyć, że porzucone zwierzę natychmiast zostało przygarnięte przez kogoś, kto zapewnił mu los nawet lepszy niż dotąd? Czy sam nasz brak wiedzy o dalszym losie porzuconego zwierzęcia może być dowodem jego cierpienia? Sprawa jest zresztą iście filozoficzna — czy i jak dostępna jest nam wiedza o cierpieniu innym niż własne?

Szeroko znany wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 listopada 2009 w sprawie V KK 187/2009 (dalej: "wyrok SN 187/2009") stwierdził, że

"jeżeli zachowanie wyczerpuje opis któregoś z punktów, to Sąd nie musi już ustalać, że spowodowało ono ból lub cierpienie, gdyż to sam ustawodawca przesądził, że zachowania w tych punktach wymienione są znęcaniem się, czyli powodują ból lub cierpienie. Znęcaniem jest więc każdy z wymienionych w art. 6 ust. 2 ustawy sposobów bezpośredniego postępowania w stosunku do zwierzęcia".

Taka wykładnia coś łąta w kwestii znamion przestępstwa znęcania się, lecz problem w tym, że niewiele takich spraw trafia przed Sąd Najwyższy. Na poziomie postanowień sądów rejonowych o utrzymaniu umorzenia postępowania lub odmowy jego wszczęcia, argument o braku dowodów na ból i cierpienie jest powszechnie używany. Często jest nawet tak, że argument ten pada pomimo przytoczenia tego wyroku SN 187/2009. Brak wewnętrznej spójności uzasadnień nie jest bowiem żadnym problemem w orzeczeniach, które nie są zaskarżalne.

Zamiar bezpośredni sprawiania bólu lub cierpienia

Wyrok SN 187/2009, stanowiący autorytatywną, aktualną wykładnię znamion znęcania się nad zwierzętami stwierdza także, że

„przy ustalaniu czy dane zachowanie stanowi znęcanie się nad zwierzęciem w myśl obecnie obowiązującej ustawy o ochronie zwierząt można nadal stosować posilkowo poglądy wypracowane przez doktrynę i orzecznictwo na gruncie przepisu art. 184 kodeksu karnego z 1969 r. i art. 207 k.k. z 1997 r.”

To wskazanie na „doktrynę i orzecznictwo” ma istotne znaczenie dla orzekania o znęcaniu się nad zwierzętami. Chodzi o to, że do nowego kodeksu karnego PRL, który wszedł w życie w 1970 roku, ustawodawca wprowadził przestępstwo znęcania się nad inną osobą (art. 184, obecnie art. 207 k.k.). W celu wzmocnienia ochrony życia rodzinnego przed powszechnymi patologiami, ustawodawca postanowił połączyć wielość, różnorodność i powtarzalność różnych występów pojawiających się na tle trwałego uzależnienia ofiary od sprawcy, w osobny jakościowo czyn "znęcania się". Pospolite przejawy patologii życia rodzinnego, jak groźby, wymuszenia, znieważanie, naruszanie nietykalności, niszczenie mienia, uchylenie się od obowiązku alimentacji, rozpijanie nieletnich itd., mogły być teraz także ujmowane kumulatywnie jako jeden czyn i przez to skuteczniej ścigane.

Art. 207

§ 1. Kto znęca się fizycznie lub psychicznie nad osobą najbliższą lub nad inną osobą pozostającą w stałym lub przemijającym stosunku zależności od sprawcy albo nad małoletnim lub osobą nieporadną ze względu na jej stan psychiczny lub fizyczny, (...)

W uchwalonych w 1976 r. przez Sąd Najwyższy "Wytycznych wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej w zakresie prawnokarnej ochrony rodziny", OSNKW 1976, nr 7, poz. 86 (dalej: "Wytyczne ...") zawarto szczegółowe omówienie znamion tego skumulowanego czynu na tle czynów odrębnych. Szczegółne znaczenie dla zastosowania kumulacji do postaci "znęcania się" ma znamię zamiaru bezpośredniego, tj. *"chęć wyrządzenia krzywdy fizycznej lub moralnej, dokuczenia, poniżenia itp. — obojętnie z jakich pobudek"*, jaka towarzyszyła wielu różnym czynom w dłuższym czasie, choćby same były mniejszej wagi.

(www.boz.org.pl/prawo/wytyczne_sn_1976.pdf)

Poza sferą ochrony rodziny, pojęcie "znęcania się" znalazło też szersze zastosowanie do sytuacji wykorzystywania uzależnienia ofiary od sprawcy:

Art. 246. Funkcjonariusz publiczny lub ten, który działając na jego polecenie w celu uzyskania określonych zeznań, wyjaśnień, informacji lub oświadczenia stosuje przemoc, groźbę bezprawną lub w inny sposób znęca się fizycznie lub psychicznie nad inną osobą, (...)

Art. 247. § 1. Kto znęca się fizycznie lub psychicznie nad osobą prawnie pozbawioną wolności, (...)

Art. 352. § 1. Żołnierz, który znęca się fizycznie lub psychicznie nad podwładnym, (...).

Wprowadzając do kodeksu karnego w 1969 r. pojęcie prawne "znęcania się" w odniesieniu do osób, ustawodawca naruszył zasadę techniki prawodawczej mówiącą o tym, że do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami. Obecne w prawie ochrony zwierząt od 1928 r. pojęcie "znęcania się" nie zostało przez ustawodawcę zauważone albo zostało zlekceważone. Może dlatego, że prawo ochrony zwierząt z 1928 r. jako przepisy przedwojenne i pozakodeksowe praktycznie nie znajdowały szerszego zastosowania w PRL.

Innym wyjaśnieniem byłoby, że ustawodawca uznał, że ten sam termin, ale odnoszony do tak różnych przedmiotów jak ludzie i zwierzęta, nie będzie powodował nieporozumień. Stało się jednak inaczej. Gdy prawo humanitarnej ochrony zwierząt zaczęło być szerzej stosowane po 1989 r., zwłaszcza po uchwaleniu no-

wej ustawy o ochronie zwierząt w 1997 r., prokuratorzy i sędziowie sięgnęli do doktryny i orzecznictwa dotyczących znęcania się nad osobami, ukształtowanych zgodnie z w/w "Wytycznymi ...".

Wedle tych wytycznych, znamieniem strony podmiotowej "znęcania się" jest więc zamiar bezpośredni, a zwłaszcza silne nastawienie kierunkowe sprawcy na wyrządzenie ofierze krzywdy. Znamieniem strony przedmiotowej jest wielość różnych czynności, naruszających różne dobra ofiary, powtarzających się lub rozciągających w czasie. Silna intencja kierunkowa sprawcy jest tu konstrukcyjną klamrą dla kumulacji czynów, które bez tego musiałyby być rozpatrywane jako osobne, czasem tylko drobne, występki.

Doszukiwanie się takich znamion przestępstwa w czynach wobec zwierząt, w ramach zupełnie innej konstrukcji pojęcia „znęcania się”, podważa samą karalność znęcania się nad zwierzętami. Ogranicza bowiem karalność do nietypowych czynów, tj. niektórych przypadków sadyzmu, gdy sprawca wymyślnie dręczy ofiarę dla uzyskania wynaturzonej satysfakcji.

Tymczasem powszechne przypadki znęcania się nad zwierzętami, w postaci czynów wyliczonych w art. 6 ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt, polegają na działaniach podejmowanych w innym celu niż samo dokuczenie zwierzętom. Bywa to cel zarobkowy (pkt. 1, 3, 5, 6, 8, 12,15,18), cel zaoszczędzenia sobie kosztów, wysiłku czy kłopotu (pkt 7,10,11,17,19) albo wymuszanie na zwierzęciu potrzebnych zachowań (pkt 4). Jedynie "*złośliwe straszenie lub drażnienie zwierząt*" (pkt. 9) jest zawsze związane z bezpośrednim zamiarem dokuczenia zwierzęciu.

Art. 6. (...)

1a. Zabrania się znęcania nad zwierzętami.

2. Przez znęcanie się nad zwierzętami należy rozumieć zadawanie albo świadome dopuszczanie do zadawania bólu lub cierpień, a w szczególności:

1) umyślne zranienie lub okaleczenie zwierzęcia, niestanowiące dozwolonego prawem zabiegu lub doświadczenia na zwierzęciu, w tym znakowanie zwierząt stałocieplnych przez wypalanie lub wymrażanie, a także wszelkie zabiegi mające na celu zmianę wyglądu zwierzęcia i wykonywane w celu innym niż ratowanie jego zdrowia lub życia, a w szczególności przycinanie psom uszu i ogonów (kopiowanie);

1a) znakowanie zwierząt stałocieplnych przez wypalanie lub wymrażanie;

2) (uchylony)

3) używanie do pracy albo w celach sportowych lub rozrywkowych zwierząt chorych, a także zbyt młodych lub starych oraz zmuszanie ich do czynności, których wykonywanie może spowodować ból;

4) bicie zwierząt przedmiotami twardymi i ostrymi lub zaopatrzonymi w urządzenia obliczone na sprawianie specjalnego bólu, bicie po głowie, dolnej części brzucha, dolnych częściach kończyn;

- 5) przeciążanie zwierząt pociagowych i jucznych ładunkami w oczywisty sposób nieodpowiadającymi ich sile i kondycji lub stanowi dróg lub zmuszanie takich zwierząt do zbyt szybkiego biegu;
 - 6) transport zwierząt, w tym zwierząt hodowlanych, rzeźnych i przewożonych na targowiska, przenoszenie lub przepędzanie zwierząt w sposób powodujący ich zbędne cierpienie i stres;
 - 7) używanie uprzęży, pęt, stelaży, więzów lub innych urządzeń zmuszających zwierzę do przebywania w nienaturalnej pozycji, powodujących zbędny ból, uszkodzenia ciała albo śmierć;
 - 8) dokonywanie na zwierzętach zabiegów i operacji chirurgicznych przez osoby nieposiadające wymaganych uprawnień bądź niezgodnie z zasadami sztuki lekarsko-weterynaryjnej, bez zachowania koniecznej ostrożności i ogłędności oraz w sposób sprawiający ból, któremu można było zapobiec;
 - 9) złośliwe straszenie lub drażnienie zwierząt;
 - 10) 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;
 - 11) porzucanie zwierzęcia, a w szczególności psa lub kota, przez właściciela bądź przez inną osobę, pod której opieką zwierzę pozostaje;
 - 12) stosowanie okrutnych metod w chowie lub hodowli zwierząt;
 - 13) (uchylony)
 - 14) (uchylony)
 - 15) organizowanie walk zwierząt;
 - 16) obcowanie płciowe ze zwierzęciem (zoofilia);
 - 17) wystawianie zwierzęcia domowego lub gospodarskiego na działanie warunków atmosferycznych, które zagrażają jego zdrowiu lub życiu;
 - 18) transport żywych ryb lub ich przetrzymywanie w celu sprzedaży bez dostatecznej ilości wody uniemożliwiającej oddychanie;
 - 19) utrzymywanie zwierzęcia bez odpowiedniego pokarmu lub wody przez okres wykraczający poza minimalne potrzeby właściwe dla gatunku.
-

Kumulatywność czynu znęcania się

Żaden z siedemnastu, aktualnie określonych w art. 6 ust. 2 u.o.z. szczególnych postaci czynu znęcania się nad zwierzętami, nie pasuje także do łącznych kryteriów strony przedmiotowej znęcania się nad osobami, tj. nie jest wieloczynnościowy, naruszający różne dobra, oraz powtarzalny. Nie ma bowiem i nie może być żadnej analogii między zadawaniem cierpienia w jednej z szeregu wyliczonych postaci czynu, a kumulatywną subsumpcją czynów – skądinąd karalnych – do jakościowo nowego czynu. W pierwszym przypadku przedmiotowych znamion znęcania się mamy do czynienia z katalogiem czynów, a w drugim tylko z kryteriami subsumpcji do czynu ogólniejszego. Praktyka konsekwentnego orzekania o znęcaniu się nad zwierzętami na podstawie doktryny i orzecznictwa w sprawach znęca-

nia się nad ludźmi, musi prowadzić do absurdów, jak np. w sprawie o wyrzucenie psa przez okno w Kaliszu (www.boz.org.pl/wp/kalisz/wyrzucil.htm).

Prześledźmy szczegółowo, jakie są konkretne możliwości posiłkowego stosowania poglądów orzecznictwa w sprawach ludzi do spraw zwierząt.

- *Czy i jak można by do znęcania się nad zwierzętami zastosować postulat "Wytucznych ..." by o znęcaniu się mówić wyłącznie w przypadku naruszania różnych dóbr?*

W przeciwieństwie do ludzi zwierzęta nie posiadają określonych prawem wielorakich dóbr prawnych, a najwyżej jedno. Za takie "dobro prawne zwierząt" można by uznać należne im ze strony człowieka "poszanowanie, ochronę i opiekę" – jak to stwierdza art. 1 ustawy o ochronie zwierząt. Użycie trzech terminów zdaje się tu odpowiadać nie tyle różnym dobrom, co oczywiście zróżnicowaniu zobowiązań człowieka, wedle stopnia w jakim różne zwierzęta są od niego zależne (np. dzikie, gospodarskie, domowe). Czyny przeciwko ochronie zwierząt z zasady nie spełniają więc kryterium różnorodności dóbr naruszanych znęcaniem się.

- *Czy i jak można by do znęcania się nad zwierzętami zastosować postulat by o znęcaniu się mówić wyłącznie w przypadku powtarzalnego naruszania dóbr?*

Oprócz czynów kończących się śmiercią zwierzęcia, większość czynów może być powtarzanych, lecz są takie, które tracą przez to swój sens. Dlaczego ustawodawca miałby mieć na myśli tylko wielokrotne "znakowanie zwierzęcia przez wypalanie", skoro wielokrotne znakowanie mija się z celem znakowania? Dlaczego miałby na myśli tylko powtarzalne "zabiegi i operacje chirurgiczne dokonywane przez osoby nie posiadające uprawnień"? Powtarzalność miałaby dotyczyć tego samego zwierzęcia czy różnych? Są i takie czyny, które wydają się wykluczać powtarzalność gdyż są nieokreślone w czasie, jak "stosowanie okrutnych metod w chowie lub hodowli zwierząt" albo "utrzymywanie zwierząt w niewłaściwych warunkach bytowania". Zaś w przypadku "porzucenia zwierzęcia" wymóg powtarzalności każe zakładać, że przestępstwo nie zostało dokonane skutecznie za pierwszym razem, zatem można wątpić czy w ogóle wystąpiło.

- *Czy i jak można by do znęcania się nad zwierzętami zastosować postulat by o znęcaniu się mówić wyłącznie w przypadku wieloczynnościowego naruszania dóbr?*

Nie ma żadnego rozsądnego powodu by oczekiwać współwystępowania różnych czynności przy znęcania się nad zwierzętami. Zresztą dostrzega to sam Sąd Najwyższy stwierdzając w konkluzji wyroku SN 187/2009, że "znęcaniem jest natomiast każdy z wymienionych w art. 6 ust. 2 ustawy sposobów bezpośredniego

postępowania w stosunku do zwierzęcia," — co należy chyba rozumieć jako każdy z osobna.

W przypadku znęcania się nad osobami, wiele różnych czynów łączy to, że sprawca ma stały kierunkowy zamiar wyrządzenia krzywdy ofierze, o czym świadczy to, że znajduje dla takiego celu różne możliwości i okazje, realizując ten zamiar w różnych czynach. Natomiast w przypadku znęcania się nad zwierzętami Sąd Najwyższy wyraźnie stwierdza, że *"zamiar odnosi się więc do samej czynności sprawczej, a nie do spowodowania cierpień lub bólu"*. Zapewne ma więc na myśli każdy czyn pojedynczy, a nie ich różnorodny zbiór.

Takie wyłożenie znamion przestępstwa znęcania się nad zwierzętami, zawarte w podsumowaniu wyroku SN 187/2009, jest sprzeczne z wyrażonym wcześniej w tym samym wyroku poglądem, że *"znęcanie się ze swej istoty polega na tym, że sprawca chce zadać pokrzywdzonemu cierpienia fizyczne lub moralne, dokuczyć mu czy też poniżyć"*. Ten zaś pogląd posłużył Sądowi Najwyższemu do skonstruowania tezy, że czyn znęcania się nad zwierzętami może być popełniony wyłącznie z zamiarem bezpośrednim. Z rozumowania zawartego w wyroku SN 187/2009 wynika, że zamiar bezpośredni, odniesiony wprost do czynności sprawczej przestaje tym samym być zamiarem znęcania się w *"w jego istocie"*. By stwierdzić znęcanie się nad zwierzętami niezbędne jest więc ustalenie skutków w postaci wystąpienia bólu i cierpienia, zgodnych z kierunkowym zamiarem sprawcy. Ostatecznie byłoby to ustalanie związku między tym, co działo się w mózgu sprawcy i w mózgu ofiary. To zaś prowadzi do całkowitej dematerializacji czynów znęcania się nad zwierzętami.

Znęcanie się „w ogóle”?

Sąd Najwyższy zapewne zdawał sobie sprawę z wewnętrznej sprzeczności zawartego w wyroku SN 187/2009 wykładu znamion przestępstwa znęcania się nad zwierzętami, bo usprawiedliwia je jako cenę, jaką należy zapłacić za wierność zasadzie racjonalnego ustawodawcy:

"racjonalny ustawodawca posługując się tym samym terminem "znęcanie się" w kodeksie karnym w odniesieniu do ludzi jak i w omawianej ustawie w odniesieniu do zwierząt musiał bowiem dopuścić stosowanie analogii w zakresie w jakim literalna wykładnia tego pojęcia to dopuszcza".

Nawet gdyby przyjmować — jak wskazują okoliczności — że żaden konkretny ustawodawca w 1969 r. niczego faktycznie nie dopuszczał, lecz po prostu zignorował zasady poprawnej legislacji i działał nieracjonalnie, to nie daje to oczywiście podstaw do zakwestionowania samej zasady racjonalnego ustawodawcy. Ale nie ma też takiej potrzeby. Z powodzeniem można i trzeba natomiast zakwe-

stionować jako nieracjonalne pojęcie bezprzedmiotowego "znęcania się w ogóle", tzn. bez rozróżnienia na znęcanie się nad osobami i znęcanie się nad zwierzętami.

Mówienie o „znęcaniu się w ogóle” jest uzasadnione czysto semantycznie, ale to zbyt wąta podstawa do konstrukcji prawnej. Sąd Najwyższy podkreśla, że *„o ograniczeniu strony podmiotowej umyślności w postaci zamiaru bezpośredniego przesądza również znamię czasownikowe, intencjonalne „znęca się”, charakteryzujące szczególne nastawienie sprawcy, co winno odnosić się zarówno do znęcania się nad ludźmi jak i zwierzętami”*.

Gdyby na gruncie prawa rzeczywiście istniała analogia między znęcaniem się nad ludźmi i nad zwierzętami w ramach jakiegoś „znęcania się w ogóle”, to należałoby oczekiwać, że również do przypadków znęcania się nad ludźmi stosowane będą posiłkowo poglądy wypracowane przez doktrynę i orzecznictwo na gruncie przepisów o ochronie zwierząt. Jednak próba wyobrażenia sobie analogii działającej w tym kierunku prowadzi w obszar absurdu i czarnego humoru.

W istocie, pojęcie "znęcania się" zawsze odnosi się do jakiegoś przedmiotu. Zarówno w języku potocznym jak i języku prawnym pojęcie to nie obywa się bez określonego lub domyślnego przedmiotu znęcania się. Art. 2 ustawy o ochronie zwierząt z 1928 r. mówił: *"przez znęcanie się nad zwierzętami należy rozumieć ..."*. Dokładnie taką samą frazę zawiera art. 6 ust. 2 aktualnej ustawy o ochronie zwierząt. Art. 184 §1 k.k. z 1969 r. mówił: *"kto znęca się fizycznie lub moralnie nad członkiem swojej rodziny (...)"*. Art. 207 §1 aktualnego kodeksu mówi: *"kto znęca się fizycznie lub psychicznie nad osobą najbliższą (...)"*. Podobnie pozostałe przepisy, tj. art. 246, 247 i 352 k.k. precyzują zawsze nad kim do znęcania się dochodzi, a czasem także z czyjej strony.

Teza o zamiarze ustawodawcy ustanowienia prawnej analogii między przestępstwem znęcania się nad osobami i znęcania się nad zwierzętami, postawiona w wyroku SN 187/2009, opiera się wyłącznie na arbitralnie i milcząco przyjętym założeniu jakiegoś abstrakcyjnego, bezprzedmiotowego "znęcania się", które jest bytem czysto werbalnym. Z braku określoności, założenie to i zbudowane na nim wnioski są całkowicie niedyskursywne i stoją wyłącznie autorytetem Sądu Najwyższego. Skutek jest taki, że profesjonaliści nie zajmują się badaniem tej tezy, a wyłącznie powołują się na nią, co umacnia tę tezę w roli prawdy objawionej.

Owszem, pojęcia znęcania się nad osobą i znęcania się nad zwierzęciem łączy moralny wymiar krzywdzenia bezbronnych, bo zależnych. Jednak wniosek o istnieniu analogii jest zwyczajnie błędny. Na gruncie czysto prawnym, tj. znamion przestępstwa, mamy tu bowiem do czynienia nie z analogią, ale z symetrycznym odwróceniem. Jeśli w uproszczeniu przyjąć, że wyróżnikiem znęcania się nad

ludźmi jest kierunkowy, bezpośredni zamiar sprawiania cierpień dowolnymi czynami, to w przypadku zwierząt wyróżnikiem takim jest sprawianie zwierzętom cierpień określonymi czynami podejmowanymi w dowolnym zamiarze. Odwrócenie polega na tym, że pierwszym przypadku istotne znamię leży po stronie podmiotowej (zamiaru), zaś w drugim zaś po stronie przedmiotowej (skutków). Dlatego konsekwentne stosowanie orzecznictwa o znęcaniu się nad ludźmi do znęcania się nad zwierzętami — jak to zaleca wyrok SN 187/2009 — prowadzi zawsze do stwierdzenia braku znamion przestępstwa.

6.2. Orzecznictwo

Założenie o wyłącznie bezpośrednim zamiarze, z jakim można znęcać się nad zwierzętami, a także o skutkowym charakterze tego przestępstwa wynikającym z jego definicji, utrwaliło się w orzecznictwie. W codziennej pracy, prokuratura i sądy nie wikłają się w akademickie rozważania i nie zajmują stanowiska wobec zawartych w nich niekonsekwencji i sprzeczności.

Nie znaczy to, że w praktyce nie zapadają wyroki skazujące za typowe przejawy znęcania się nad zwierzętami. Od szeregu lat można obserwować przełom w spuściźnie po czasach PRL, kiedy to takie wyroki raczej nie zapadały. Na przykład wyrok skazujący na bezwzględne więzienie za "zwykłe", brutalne zabicie kota, byłby – jeszcze nie tak dawno – nie do pomyślenia. Chętnie nagłaśnianie przez media drastyczne przypadki coraz częściej spotykają się z karą. Ale sędziowie w takich sprawach raczej nie zajmują się prawnymi zawiłościami pojęcia "znęcania się". Bo też i nie ma takiego powodu, gdy chodzi o jednostkowe ekscesy brutalności, spotykające się z wyraźnym potępieniem otoczenia. Chuligani, którzy ciągnęli psa na linie za samochodem aż urwali mu głowę, mogliby wprawdzie próbować bronić się, że ich zamiarem bezpośrednim nie było udrczenie psa, ale np. sprawdzenie wytrzymałości liny. Jednak w ich przypadku tłumaczenie takie byłoby oczywiście bezskuteczne.

Zupełnie inaczej jest jednak w sprawach, które nie są nagłaśnianie, a także w sprawach o znęcanie się nad zwierzętami w ramach działalności gospodarczej albo realizacji zadań publicznych. Gdy nie chodzi o sadystyczne wybryki jednostek, a o regularny los zwierząt, wyznaczony przez interesy przedsiębiorców lub urzędników. Gdy chodzi o działania zorganizowane, prowadzone nader formalnie i pod wielorakim nadzorem. Krótko mówiąc — gdy chodzi o pieniądze albo o odpowiedzialność urzędników. W takich przypadkach prokuratorzy i sędziowie wykazują z reguły daleko posuniętą służalczość wobec urzędników i ich klientów, która nakazuje im uzasadnić brak znamion przestępstwa przy pomocy dowolnie absurdalnej

konstrukcji myślowej. Na przykład uniewinnić dyrektorkę schroniska dla bezdomnych zwierząt w Celestynowie od zarzutu znęcania się nad zwierzętami przez utrzymywanie ich w niewłaściwych warunkach bytowania, powołując się na brak po jej stronie zamiaru bezpośredniego. Znaczy to, że Izabela D. (pełniąca także funkcję prezesa zarządu głównego Towarzystwa Opieki nad Zwierzętami), utrzymywała zwierzęta w schronisku bez takiego zamiaru i/lub świadomości, że utrzymuje je w warunkach będących znamieniem przestępstwa.

(www.boz.org.pl/mz/celestynow/post/index.htm)

W sferze publicznego problemu zwierząt bezdomnych, przykładów takich jest dużo. Jakość prawa, wyrażająca niezdecydowanie ustawodawcy, czy bezdomne zwierzęta to przedmioty zobowiązania do opieki czy odpady komunalne, nakłada się tu na lokalne interesy by urzędnicy gminy nie miał kłopotu, a przedsiębiorca zarobił. Z drugiej strony, niespójne konstrukcje prawne wiążą ręce nawet tym gospodarzom gmin, którzy chcieliby postępować jednocześnie uczciwie wobec zwierząt i zgodnie z przepisami. Świadomość tych ograniczeń nie może jednak usprawiedliwiać orzeczeń nielogicznych, wydawanych jawnie przeciw prawu, albo bojkotowania zasad postępowania karnego.

Poniżej przedstawiamy wnioski płynące z kilkudziesięciu postępowań w sprawach wójtów i burmistrzów, którzy działając wbrew przepisom ustaw, zawierali z różnymi podmiotami umowy o wyłapywanie bezdomnych zwierząt i dalsze postępowanie z nimi, a zwierzęta te stały się ofiarami znęcania się przez utrzymywanie w niewłaściwych warunkach bytowania, nieuzasadnionego uśmiercania lub porzucenia, bo ich los jest nieznanym. Zawiadomienia o przestępstwie obejmowały także zleceniobiorców gmin. Koncentrowały się wokół schronisk z całej Polski, przyjmujących zwierzęta z wielu gmin i przez wiele lat, dotyczą więc w sumie działalności setek gmin i okresu ostatnich dwunastu lat.

Typowy przebieg postępowania karnego.

Po złożeniu przez organizację zawiadomienia, prokuratura (policja) odmawia wszczęcia postępowania lub je wszczyna, po czym umarza. Typowe uzasadnienie jest lakoniczne, ew. powołuje się na to, że sami urzędnicy nic nie wiedzą o przestępstwie, kontrole nie stwierdziły nieprawidłowości oraz dochowano formalności (np. rada gminy podjęła uchwałę, burmistrz przeprowadził przetarg, itd.). Na tym etapie policja i prokuratura ignorują treść zawiadomienia, a zwłaszcza nie analizują przepisów prawa na jakie powołuje się zawiadomienie.

Zażalenie organizacji do sądu na postanowienie prokuratora wskazuje na braki postępowania: niewyjaśnione okoliczności, pomijanie ustalenia losu zwierząt oraz dezinterpretację przepisów ustaw. Od tego momentu pojawiają się próby nie

uznawania organizacji jako strony postępowania reprezentującej prawa pokrzywdzonego, bo tylko strona może skarżyć takie postanowienia i brać udział w dalszym postępowaniu. Służy temu kwalifikowanie sprawy wedle innych przepisów karnych niż wskazane w zawiadomieniu (np. przestępstwo urzędnicze z art. 231 kk zamiast przestępstwo znęcania się nad zwierzętami z art. 35 ustawy o ochronie zwierząt).

Gdy sąd podtrzyma postanowienie prokuratury, postępowanie kończy się definitywnie. Cokolwiek sąd stwierdzi w uzasadnieniu, nie ma już znaczenia, bo postanowienie jest niezaskarżalne (Kościerzyna, Wołomin). Tak kończy się większość postępowań.

Bywa jednak, że sąd uchyla postanowienie prokuratora i nakazuje uzupełnienie postępowania. Wtedy prokuratura ma do wyboru:

- a) powtórnie postanowić o umorzeniu lub o odmowie wszczęcia postępowania, co otwiera organizacji możliwość złożenia do sądu własnego, subsydiarnego aktu oskarżenia, niezależnie od prokuratora,
- b) skierować akt oskarżenia do sądu. W takim przypadku z reguły dochodzi do zabiegów zmiany kwalifikacji prawnej i/lub rozdzielenia postępowania o różne czyny, by uchronić urzędników, którzy organizowali, finansowali i nadzorowali działania, a oskarżyć co najwyżej „kozła ofiarnego”, który był wykonawcą (np. pracownik schroniska, lekarz weterynarii) (Kielce, Chrcynno). Bywa też, że prokurator zawczasu rozdziela postępowania, przewidując dalszy bieg sprawy (Legnica, Nowa Ligota, Orzechowce).

Sąd nie ma wpływu na takie „gospodarowanie” postępowaniem. Zgodnie z zasadą skargowości, sąd jest związany tym, kogo i o co prokuratura ostatecznie oskarża. W tym zakresie władza sądownicza jest uzależniona od pozakonstytucyjnego organu władzy jakim jest prokuratura.

Gdy sprawa trafia do sądu w formie subsydiarnego aktu oskarżenia, sąd korzysta jeszcze z prawa orzeczenia „oczywistego braku podstaw oskarżenia” by procesu nie prowadzić. Na takie postanowienie sądu służy jednak zażalenie do sądu II instancji.

W nielicznych przypadkach, gdy jednak dochodziło do procesu, oskarżony zostaje ostatecznie uniewinniony lub skazany na symboliczną karę. W szeregu przypadków niektórzy bezpośredni wykonawcy zadręczania bezdomnych zwierząt byli uznawani za winnych (Orzechowce, Starachowice, Legnica, Nowa Ligota, Wieluń, Krzyczki, Miedary), ale niekoniecznie za znęcanie się, bo ew. za inne przestępstwa (np. fałszowanie dokumentacji).

W typowym przypadku, jeśli postępowanie nie zostało skutecznie zakończone na niskim poziomie, na kolejnych poziomach okazuje się coraz bardziej kłopotliwe dla urzędników, bo zarzuty, dowody i interpretacje przepisów nie mogą już być lakonicznie zbywane byle czym. Prokuratorzy i sędziowie sięgają wtedy po argument ostateczny i przyznają, że do „nieprawidłowości” działania urzędników faktycznie dochodziło (ew. w schronisku występowały określone „niedociągnięcia”), lecz u oskarżonych nie sposób dopatrzeć się działania z bezpośrednim zamiarem sprawiania zwierzętom bólu i cierpienia. Wójt/burmistrz nie mógł zadawać im bólu i cierpienia, skoro w ogóle nie stykał się z ofiarami, a nawet nie widział ich na oczy (ew. kierujący schroniskiem w najlepszej wierze „robił co mógł” w okolicznościach, na które nie miał wpływu). A skoro nie działali z bezpośrednim zamiarem sprawiania bólu i cierpienia zwierzętom, to nie mogą być uznani za winnych tego, co się działo (albo raczej – cokolwiek się działo się, bo prokuratura nie chce ustalać niekorzystnych okoliczności).

Jedynie w dwóch przypadkach wydarzyło się, że osoba najbardziej odpowiedzialna za patologiczny proceder (wójt, burmistrz lub prezydent miasta) stawała przed sądem w roli oskarżonego. Po sześciu latach postępowania, burmistrz Olkusza Dariusz R. został prawomocnie uznany winnym wydawania wadliwych zezwoleń dla przedsiębiorcy z Olkusza na prowadzenie schroniska i braku kontroli nad działalnością tego schroniska, przez co dopuszczał do znęcania się nad zwierzętami (lata 2006-2009). Sąd warunkowo umorzył postępowanie na jeden rok. W drugiej sprawie, burmistrz Pieszyc Mirosław O. został w I instancji uznany winnym niedopełnienia w latach 2008-2009 obowiązków i porzucenia bezdomnych zwierząt. W II instancji został uniewinniony a kasację oskarżyciela subsydiarnego odrzucił Sąd Najwyższy. Postępowanie trwało pięć lat.

W obecnym stanie prawa i orzecznictwa, postępowania karne nie spełnia żadnej roli w przeciwdziałaniu patologii i zapewnieniu bezdomnym zwierzętom ochrony. Wpływ postępowań karnych na zorganizowane przez państwo znęcanie się nad tymi zwierzętami jest znikomy. W nielicznych przypadkach gdy dochodziło do procesu, równocześnie zmieniała się lokalna praktyka traktowania bezdomnych zwierząt. Zmieniały się osoby prowadzące schroniska (Legnica, Orzechowce, Kielce), ograniczano przyjmowanie zwierząt z wielu gmin (Olkusz, Legnica, Kielce), a nawet zamykano schroniska (Nowa Ligota, Wieluń, Krzyczki). Zmiany te były jednak lokalne i doraźne. Skutkowały co najwyżej zmianami na rynku usług dla gmin, np. powstawania nowych podmiotów i nowych sposobów działania.

6.3. Propozycja zmiany przepisów karnych

Zmiana konstrukcji przestępstwa znęcania się nad zwierzętami

Zmiana konstrukcji przestępstwa znęcania się nad zwierzętami jest konieczna, bo tylko tą drogą można odciąć się od utrwalonego absurdalnego orzecznictwa, zakładającego pojęcie prawne „znęcania się” nad czymś w ogóle, bez rozróżniania ludzi i zwierząt. Rozpatrywanie czynów wobec zwierząt w analogii do czynów wobec ludzi prowadzi do stosowania tu „Wytycznych wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej w zakresie prawnokarnej ochrony rodziny” z 1976 r. wraz z zasadnym na nich gruncie poglądem o wyłącznie bezpośrednim zamiarze, z jakim można popełnić przestępstwo „znęcania się”.

Nie tak dawno, bo w 2009 roku Sąd Najwyższy potwierdził zalecenie posiłkowego stosowania do spraw ochrony zwierząt poglądów wypracowanych przez orzecznictwo na gruncie przepisów o ochronie rodziny i sformułował wprost tezę o wyłącznie bezpośrednim zamiarze z jakim można popełnić przestępstwo znęcania się nad zwierzętami. To zaś oznacza w praktyce depenalizację większości typowych czynów znęcania się nad zwierzętami, jak to omówiono wyżej.

Istotą proponowanej zmiany w ustawie o ochronie zwierząt jest nowe brzmienie art. 6 definiującego czyny zakazane oraz przepisu karnego w art. 35.

(Zmiany zaznaczono: usunięcie przez przekreślenie, wstawienie przez podkreślenie)

Art 6.

1. Zabrania się zabijania zwierząt, z wyjątkiem:

- 1) uboju i uśmiercania zwierząt gospodarskich oraz uśmiercania dzikich ptaków i ssaków utrzymywanych przez człowieka w celu pozyskania mięsa i skór, [. . .]
- 7) usypiania ślepych miotów
– prowadzonych zgodnie z art. 33 oraz przepisami odrębnymi.

1a. Zabrania się znęcania nad zwierzętami.

2. Przez znęcanie się nad zwierzętami należy rozumieć: **zadawanie albo świadome dopuszczanie do zadawania bólu lub cierpień, a w szczególności:**

- 1) umyślne zranienie lub okaleczenie zwierzęcia,
[. . .]

19) utrzymywanie zwierzęcia bez odpowiedniego pokarmu lub wody przez okres wykraczający poza minimalne potrzeby właściwe dla gatunku,

– oraz każde inne zadawanie zwierzętom bólu lub cierpień bez słusznej potrzeby.

Art. 35.

1. Kto zabija, uśmierca zwierzę albo dokonuje uboju zwierzęcia z naruszeniem przepisów art. 6 ust. 1, art. 33 lub art. 34 ust. 1-4 podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

1a. Tej samej karze podlega ten, kto **świadomie** znęca się nad zwierzęciem.

1b. Tej samej karze podlega osoba, która poleca lub świadomie dopuszcza do zabicia zwierzęcia lub do czynu znęcania się.

2. Jeżeli sprawca czynu określonego w ust. 1, **1a lub 1b** działa ~~ze szczególnym okrucieństwem~~ **z zamiarem bezpośrednim spowodowania bólu lub cierpienia albo jeśli jest szczególnie zobowiązany do ochrony zwierząt**, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.

3. W razie skazania za przestępstwo określone w ust. 1, 1a, **1b lub 2** sąd orzeka przepadek zwierzęcia, jeżeli sprawca jest jego właścicielem.

3a. W razie skazania za przestępstwo określone w ust. 1 lub 1a sąd może orzec, a w razie skazania za przestępstwo określone w ust. 2 sąd orzeka tytułem środka karnego zakaz posiadania zwierząt od roku do lat 10; zakaz orzeka się w latach.

Proponowana zmiana polega na tym, że

- eliminuje się w art. 6 ust. 2 podwójną (dwustopniową) definicję znęcania się, tj. jako „zadawanie lub świadome dopuszczanie do zadawania bólu lub cierpienia” oraz jako wyliczenie szczególnych czynów sprawczych. Definicja ma teraz postać jednowymiarowego katalogu czynów sprawczych, otwartego na wszelkie inne czyny, co do których sąd uzna, że powodują ból lub cierpienie.
- rozróżnienie form popełnienia przestępstwa („zadawanie” i „dopuszczanie”) przenosi się do przepisu karnego.
- podstawowy przepis karny w art. 35 ust. 1a uzupełnia się o pojęcie „świadomego” znęcania się, co zakłada zarówno zamiar ewentualny jak i bezpośredni. Równocześnie zmienia się kryterium postaci kwalifikowanej przestępstwa znęcania się, ze „szczególnego okrucieństwa” na „zamiar bezpośredni spowodowania bólu lub cierpienia”. W efekcie forma podstawowa przestępstwa znęcania się obejmuje wyłącznie czyny z zamiarem ewentualnym.
- ponadto za postać kwalifikowaną popełnienia przestępstwa uznaje się przestępstwa popełnione przez osoby szczególnie zobowiązane (przepisem prawa) do ochrony zwierząt.

Uzasadnienie

Penalizacja znęcania się nad zwierzętami jest konsekwencją przysługującej gatunkowi ludzkiemu zdolności do empatii, która pozwala dostrzegać ból i cierpienie innych osobników, przez co staje się on podobnie oczywisty jak własny. Norma prawna uznająca zwierzęta za istoty zdolne do odczuwania cierpienia, jaka pojawiła się w Europie w XX wieku, nie stanowi w istocie żadnego odkrycia dotyczącego zwierząt. Jest ona raczej samookreśleniem się ludzi w tym, że są zdolni odczuwać cierpienie zwierząt, analogicznie jak własne i innych ludzi.

Z powodu tego empatycznego podłoża, procesowe dowody na zaistnienie bólu i cierpienia (tak ludzi jak i zwierząt) opierają się na kulturowo zakorzenionym przekonaniu, że określone czyny muszą powodować ból i cierpienie – a więc powodują go faktycznie. Dowody obiektywne, np. neurofizjologiczne, mają tu znaczenie tylko pomocnicze i nie są rozstrzygające, bo dotyczą wyłącznie biologicznego, a nie kulturowego podłoża empatii.

Empatyczne podłoże istnienia przestępstwa znęcania się powoduje także zatarcie podziału na przestępstwa skutkowe i formalne. Znęcanie się jest zasadniczo przestępstwem formalnym, choć otwarty katalog czynów łączy kryterium podobieństwa założonych skutków.

Formalny a skutkowy charakter przestępstwa

Jak to wyłożył Sąd Najwyższy w znanym wyroku z dnia 16.11.2009 w sprawie V KK 187/09 (dalej: wyrok SN 187/09) znęcanie się nad zwierzętami jest przestępstwem formalno-skutkowym. Formalnym w tej mierze, w jakiej sprawca popełnia jeden z czynów skatalogowanych w art. 6 ust. 2, co do których ustawodawca przesądził, że powodują skutek bólu i cierpienia. W tym zakresie nie ma więc potrzeby dociekać wystąpienia skutku w postaci bólu i cierpienia, a wystarczy dowieść świadomego popełnienia czynu uznanego ustawą za sprawczy. Zaś przestępstwem skutkowym znęcanie się nad zwierzętami jest w tym sensie, że katalog zabronionych czynów jest otwarty, więc sąd może także dowolny inny czyn uznać za powodujący taki sam skutek i dlatego uznać go za znęcanie się.

Jednak definicja znęcania się, zawarta w art. 6 ust. 2 u.o.z. nie odpowiada dobrze takiemu rozumieniu przestępstwa. W pierwszym kroku definiuje się przestępstwo skutkowo („zadawanie albo dopuszczanie do zadawania bólu lub cierpień”). W drugim kroku opisuje szczególne czyny („w szczególności”), które miałyby być traktowane tylko formalnie. Konstrukcja taka nie odbiera czynom szczególnym charakteru skutkowego, skoro charakter taki ma czyn ogólny „znęcania się”. W

rezultacie sądy orzekają, że oskarżony wprawdzie dopuścił się czynu szczególnego, ale brak jest dowodów, że spowodował tym ból i cierpienie, zatem nie może być uznany winnym znęcania się jako takiego, tzn. wedle jego definicji ogólnej, do której odwołuje się przepis karny w art. 35 ust. 1a. Co gorsza, opisy niektórych szczególnych czynów sprawczych same odwołują się do skutków w postaci bólu i cierpienia, co przeszkadza w uznawaniu ich za przestępstwa czysto formalne.

Dlatego proponuje się powrót do pierwotnej konstrukcji (choć nie dosłownej treści) przepisu z 1928 roku, która polegał na prostym katalogu czynów stanowiących przestępstwa formalne, zaś w ostatniej pozycji przewiduje dowolne czyny, jakie sąd uzna za skutkujące bólem i cierpieniem.

Zamiar bezpośredni i ewentualny

Zawarta w art. 4 pkt 12 definicja „szczególnego okrucieństwa”, wyrażająca znamię kwalifikowanej postaci znęcania się, mówi w pierwszej kolejności o „przedsięwzięciu przez sprawcę działań charakteryzujących się drastycznością form i metod”, w tym zwłaszcza „działania w sposób wyszukany lub powolny, obliczony z premedytacją na zwiększenie rozmiaru cierpień i czasu ich trwania”.

Pomimo, że taki obszerny opis działa silnie na wyobraźnię, to nie precyzuje czynu, ani szczególnych skutków (poza wskazaniem ich większego rozmiaru). Wydaje się, że istotny zamysł przepisu można oddać potocznym określeniem „znęcania się dla samego znęcania się” i przyjąć, że chodzi tu w istocie o ekskluzywnie bezpośredni zamiar zadawania bólu i cierpienia. Kojarzy się to z czynami sadystycznymi, które polegają na wynaturzonym korzystaniu z empatii. Sprawca nie tylko wie, że jego działanie powoduje ból i cierpienie, ale także chce je percepcować, empatycznie doświadczać i w nich uczestniczyć. Dlatego stara się, by te jego doznania (a więc i doznania ofiary) były jak najbardziej intensywne.

Należy zauważyć, że właściwie każdy czyn podjęty z zamiarem bezpośrednim powodowania bólu i cierpienia ma znamię takiego „sadyzmu”. Czyny mogą się natomiast znacznie różnić natężeniem, zarówno złej woli jak i skutków dla ofiary. Na przykład, zwykle uderzenie psa ręką, w złości za jego złe zachowanie, byłoby czynem zbyt błahym by stanowił przestępstwo. Tym niemniej, czynowi takiemu można obiektywnie przypisać motyw satysfakcji (tu w formie kompensacji emocjonalnej) osiąganey przez zadawanie bólu. Agresja i cierpienie są wszechobecne i naturalne w świecie zwierząt i ludzi, a o tym, co jest „wynaturzeniem” rozstrzygają normy społeczne, a wśród nich ostatecznie prawo.

Logicznym wydaje się więc oprzeć znamię kwalifikowanego znęcania się na jakościowej odmienności czynów popełnianych z zamiarem bezpośrednim (kierunkowym) sprawiania bólu i cierpienia zamiast na ilościowym kryterium bólu i

cierpienia, które są z zasady niewymierne. Ważenie skali cierpienia i skali naruszenia norm społecznych należałoby pozostawić sądowi w konkretnej sprawie, bez ustalania dolnej granicy zagrożenia karą.

Tym łatwiej byłoby sądzić znęcanie się w formie podstawowej, do którego dochodzi przez działania podejmowanych nie na tle mrocznych motywów emocjonalnych, lecz na tle motywów powszechnie akceptowanych i racjonalnych, jak zysk, oszczędność kosztów, wysiłku i kłopotu, a także rozrywki. Jeśli motywom takim towarzyszy świadomość niepotrzebnego sprawiania bólu i cierpienia zwierzętom, to są to czyny znęcania się nad zwierzęciem popełniane z zamiarem ewentualnym oraz czyny dopuszczania do znęcania się.

Ukształtowany w doktrynie i orzecznictwie (m.in. wyrokiem SN 187/2009) pogląd, że przestępstwo znęcania się nad zwierzętami można popełnić wyłącznie z zamiarem bezpośrednim, ogranicza karalność znęcania się do czynów „sadystrycznych” i w zasadzie depenalizuje główne i powszechne przejawy znęcania się nad zwierzętami. Wyliczonym w art. 6 ust. 2 czynom znęcania się niełatwo jest bowiem przypisać zamiar bezpośredni sprawiania bólu i cierpienia. Właśnie dlatego, że są to czyny typowe, bo związane z powszechnym utrzymywaniem, obrotem i wykorzystywaniem zwierząt.

Sadyzm nie jest przecież typowym ani powszechnym motywem działania. Nikt nie transportuje zwierząt w złych warunkach po to (z zamiarem bezpośrednim) by dokuczyć zwierzętom, lecz po to by je przewieźć. Nikt nie porzuca zwierzęcia w zamiarem by cierpiało, lecz by się go pozbyć. A nawet jeśli ktoś organizuje pokazy walk zwierząt, to raczej dla zysku niż dla samego widoku krwi. I tak po kolei omówić można cały katalog czynów zawarty w przepisie art. 6 ust. 2, z wyjątkiem „złośliwego straszenia lub drażnienia zwierząt”, które niewątpliwie skierowane jest zawsze bezpośrednio na dokuczenie zwierzętom.

Racjonalna konstrukcja przestępstwa znęcania się nad zwierzętami, która umożliwiłaby w praktyce na karanie typowych przestępstw, powinna obejmować świadome popełnianie siedemnastu czynów opisanych w otwartym katalogu, przy założeniu, że popełniane są one z zamiarem ewentualnym lub bezpośrednim – stosownie do ich szczególnych określeń. Natomiast czyny popełnione z zamiarem bezpośrednim sprawiania bólu i cierpienia stanowić powinny przestępstwo kwalifikowane, zagrożone karą o wyższej górnej granicy. Ale nie z powodu ich trudnej do sprecyzowania przedmiotowej drastyczności, lecz z powodu szczególnego motywu, bo to on stanowi tu nadzwyczajne zagrożenie. Nie tylko dla zwierząt, bo w istocie bardziej nawet dla ludzi. Wydaje się bowiem, że ludzie dysponują zasadniczo tylko jedną i tą samą empatią, niezależnie od tego czy odnoszą ją do zwierząt, czy do innych ludzi.

Dopuszczanie do znęcania się nad zwierzętami

Kwalifikowaną formą popełnienie przestępstwa powinno być także dopuszczanie do znęcania się, przez osoby szczególnie zobowiązane prawem do ochrony zwierząt. W proponowanym kontekście dopuszczanie związane będzie z zamiarem ewentualnym.

Obecny przepis karny penalizuje dopuszczanie do znęcania się na równi ze sprawstwem bezpośrednim. Tym samym wykładnia przestępstwa dopuszczania uwikłana jest w te same co sprawstwo bezpośrednio kontrowersje na tle formalnego i skutkowego charakteru przestępstwa w związku z kontrowersjami co do postaci zamiaru.

Już pierwotne przepisy z 1928 r. o humanitarnej ochronie zwierząt, przewidywały karę za znęcanie się nie tylko dla bezpośredniego sprawcy, ale także właściciela, pracodawcy, zwierzchnika, przedsiębiorcy i każdej innej osoby z której polecenia, lub w czyjej interesie, zwierzęta używane były do pracy, jeśli świadomie pozwolił lub dopuścił do popełnienia jednego z czynów sprawczych znęcania się, lub do czynu takiego nakłaniał albo zmuszał.

Od tamtych czasów znacznie zmieniły się sposoby wykorzystywania zwierząt, ich typowe gatunki oraz cele ich utrzymywania. Na przykład, niemal znikło zjawisko zwierząt pociągowych, na jakim koncentrowały się przepisy ustawy z 1928 r., natomiast pojawił się chów przemysłowy i *pet-biznes*. Bardziej wszechstronnemu i intensywnemu wykorzystywaniu zwierząt towarzyszą obecnie liczne regulacje i procedury uwzględniające ochronę zwierząt – czego nie było w 1928 r., kiedy to tradycyjnie zwierzęta chroniła najbardziej sama ich wartość gospodarcza.

W rezultacie, los zwierząt dużo mniej zależy dziś od ich indywidualnych użytkowników, działających na nie bezpośrednio, a znacznie bardziej zależy od zinstytucjonalizowanych struktur gospodarczych i administracyjnych. O tyle też wzrosło znaczenie czynów zaniedbania podczas kierowania i nadzoru, popełnianych z zamiarem ewentualnym. Zmieniła się więc rola przepisów karnych ochrony zwierząt. Przed stu laty była to głównie reakcja na ekscesy wobec panujących wówczas niepisanych norm traktowania zwierząt. Obecnie przepisy karne mają głównie rolę gwarancji przestrzegania licznych szczegółowych norm i procedur traktowania zwierząt, i ta ich rola powinna być wzmocniona.

Opinia prawna n.t. przebiegu postępowań karnych dotyczących odpowiedzialności kieleckich urzędników miejskich, zarządu Przedsiębiorstwa Usług Komunalnych oraz lekarzy weterynarii za przestępstwo z art. 35 ustawy o ochronie zwierząt, popełniane w latach 2006-2010 w schronisku dla bezdomnych zwierząt w Kielcach.

I.

czynności stron i organów procesowych

1.

25.10.2010 r. - zawiadomienie SOZ o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez lekarzy weterynarii zatrudnionych w schronisku dla zwierząt w Kielcach, polegającego na znęcaniu się nad zwierzętami bezdomnymi i ich nieuzasadnionym uśmiercaniu

29.10.2010 r. - zawiadomienie powyższe dołączono do sprawy sygn. akt 2 Ds. 1264/10

2.

17.11.2010 r. - zawiadomienie SOZ o podejrzeniu popełnienia przestępstwa z art. 231 k.k. i 35 u.o.z. przez funkcjonariuszy gminy Miasto Kielce, polegającego na niedopełnieniu obowiązków i przekroczeniu uprawnień w zakresie realizacji ustawowego zadania zapewniania opieki bezdomnym zwierzętom, czym wyrządzono szkodę dla interesu publicznego, polegającą na znęcaniu się nad zwierzętami i ich nieuzasadnionym uśmiercaniu w schronisku dla zwierząt w Kielcach

29.11.2010 r. - zawiadomienie powyższe dołączono do sprawy sygn. akt 2 Ds. 1264/10

3.

30.12.2011 r. - postanowienie Prokuratury Rejonowej Kielce-Wschód w Kielcach, którym wyłączono ze sprawy sygn. akt 2 Ds. 1264/10 sprawę dotyczącą niedopełnienia obowiązków przez lekarzy weterynarii, polegającego na nienależytym sprawowaniu opieki weterynaryjnej nad znajdującymi się w schronisku zwierzętami oraz niedopełnienia obowiązków przez władze Miasta Kielce w zakresie wydanych decyzji dotyczących funkcjonowania schroniska dla zwierząt; wyłączone materiały zarejestrowano pod nowym numerem 4 Ds. 425/11

4.

30.12.2011 r. - postanowienie Prokuratury Rejonowej Kielce-Wschód w Kielcach (prokurator Katarzyna Kasowska-Pedrycz), sygn. akt 4 Ds. 425/11, odmawiające wszczęcia śledztwa w sprawie: I. niedopełnienia obowiązków przez lekarzy weterynarii w schronisku dla zwierząt w Kielcach poprzez nienależyte sprawowanie opieki weterynaryjnej nad znajdującymi się tam zwierzętami, czym działali na szkodę interesu publicznego, tj. o czyn z art. 231 § 1 k.k., II. niedopełnienia obowiązków przez Prezydenta Miasta Kielce i urzędników Urzędu Miasta Kielce w zakresie wydanych decyzji dotyczących funkcjonowania schroniska dla zwierząt w Kielcach, czym nie zapewnili opieki bezdomnym zwierzętom z terenu Miasta Kielce i działali na szkodę interesu publicznego, tj. o czyn z art. 231 § 1 k.k., wobec stwierdzenia, że czyny nie zawierają znamion czynu zabronionego; podkreślenia wymaga, że prokurator kwalifikuje działania zarówno urzędników, jak i lekarzy weterynarii, wyłącznie z art. 231 k.k.

5.

17.01.2012 r. - zażalenie SOZ na postanowienie o odmowie wszczęcia śledztwa sygn. akt 4 Ds. 425/11, zarzucające błędną kwalifikację zachowania lekarzy weterynarii jako przestępstwa urzędniczego i wskazujące na szereg obowiązków ustawowych naruszonych przez władze Miasta Kielce (uzupełnione 16.03.2012 r.)

6.

23.05.2012 r. - postanowienie Sądu Rejonowego w Kielcach (SSR Bogdan Staniek), sygn. akt II Kp 147/12, o uchyleniu postanowienia o odmowie wszczęcia śledztwa pkt 4, w którym sąd wytyka proku-

ikatorowi błędy proceduralne (prokurator powinien postępowanie umorzyć, a nie odmawiać wszczęcia), kwestionuje ograniczenie badania odpowiedzialności karnej wyłącznie do kierownika schroniska (pomijając urzędników miejskich i lekarzy weterynarii) oraz zawężenie kwalifikacji prawnej czynów wyłącznie do przestępstwa urzędniczego z art. 231 k.k. (w sytuacji, kiedy lekarze weterynarii nie byli urzędnikami)

7.

08.06.2012 r. - postanowienie Prokuratury Rejonowej Kielce-Wschód, sygn. akt 4 Ds. 213/12, o wszczęciu śledztwa w sprawie odpowiedzialności urzędników miejskich i lekarzy weterynarii

8.

29.06.2012 r. - postanowienie Prokuratury Rejonowej Kielce-Wschód w Kielcach (prokurator Katarzyna Kasowska-Pedrycz), sygn. akt 4 Ds. 213/12, o umorzeniu śledztwa w sprawie odpowiedzialności urzędników miejskich i lekarzy weterynarii, którzy, wg prokuratora, należycie wypełniali swoje obowiązki w zakresie zapewniania opieki bezdomnym zwierzętom; podkreślenia wymaga, że prokurator kwalifikuje działania urzędników wyłącznie z art. 231 k.k.

W tym momencie, ze względu na uznanie, że postanowienie prokuratora z dnia 30.12.2011 r. (pkt 4), jest w istocie postanowieniem o umorzeniu śledztwa, zaistniał układ procesowy opisany w art. 55 k.p.k., umożliwiający pokrzywdzonemu samodzielne wystąpienie do sądu z tzw. subsydiarnym aktem oskarżenia – układ ten tworzą postanowienia prokuratora pkt 4 i pkt 8. Dnia 08.08.2012 r. rozpoczęła się równoległa ścieżka postępowania, na której podjęta została próba postawienia przed sądem urzędników miejskich i lekarzy weterynarii (pkt 17 – 23).

Jednakże z ostrożności procesowej (na wypadek przyjęcia poglądu, że postanowienie pkt 4 jest jednak odmową wszczęcia postępowania przygotowawczego, na postanowienie prokuratora z dnia 29.06.2012 r. złożone zostało także zażalenie (pkt 9).

9.

16.07.2012 r. - zażalenie SOZ na postanowienie o umorzeniu śledztwa sygn. akt 4 Ds. 213/12, w którym skarżący krytykuje niewykonanie przez prokuratora poleceń sądu, zawartych w postanowieniu pkt 6, w tym: brak ustalenia faktów istotnych dla śledztwa (m. in. zaniechanie badania skutków prawnych, organizacyjnych i finansowych decyzji urzędników miejskich dla warunków utrzymywania zwierząt w schronisku), dalsze uporczywe ignorowanie roli urzędników miejskich i lekarzy weterynarii w eksterminacji bezdomnych zwierząt w schronisku w Kielcach oraz kontynuowanie przez prokuratora traktowania lekarzy weterynarii tak, jakby zdolni byli do popełnienia czynu zabronionego tylko jako funkcjonariusze publiczni (uzupełnione 10.08.2012 r.)

10.

27.12.2012 r. - postanowienie Prokuratury Rejonowej Kielce-Wschód w Kielcach, sygn. akt 4 Ds. 213/12, o uwzględnieniu zażalenia pkt 9 i zarejestrowaniu sprawy pod nowym numerem 4 Ds. 522/12

11.

29.12.2012 r. - postanowienie Prokuratury Rejonowej Kielce-Wschód w Kielcach (prokurator Katarzyna Kasowska-Pedrycz), sygn. akt 4 Ds. 522/12, o umorzeniu śledztwa w sprawie odpowiedzialności urzędników miejskich i lekarzy weterynarii, którzy, wg prokuratora, należycie wypełniali swoje obowiązki w zakresie zapewniania opieki bezdomnym zwierzętom; podkreślenia wymaga, że prokurator po raz pierwszy kwalifikuje działania zarówno urzędników, jak i lekarzy weterynarii, z art. 231 k.k. w zw. z art. 35 u.o.z.

W tym momencie, ze względu na uznanie, że postanowienie prokuratora z dnia 30.12.2011 r. (pkt 4), jest w istocie postanowieniem o umorzeniu śledztwa, ponownie zaistniał układ procesowy opisany w art. 55 k.p.k., umożliwiający pokrzywdzonemu samodzielne wystąpienie do sądu z tzw. subsydiarnym aktem oskarżenia – układ ten tworzą postanowienia prokuratora pkt 4 i pkt 11. Dnia 05.02.2013 r. rozpoczęła się kolejna równoległa ścieżka postępowania, na której ponownie podjęta została próba postawienia przed sądem urzędników miejskich i lekarzy weterynarii (pkt 24 – 39).

Jednakże z ostrożności procesowej (na wypadek przyjęcia poglądu, że postanowienie pkt 4 jest jednak odmową wszczęcia postępowania przygotowawczego, na postanowienie prokuratora z dnia 29.12.2012 r. złożone zostało także zażalenie (pkt 12).

12.

14.01.2013 r. - zażalenie SOZ na postanowienie o umorzeniu śledztwa sygn. akt 4 Ds. 522/12, w którym skarżący podnosi, iż pomimo przedłużenia śledztwa o kolejne pół roku i zlecenia przeprowadzenia nowych czynności, uzasadnienie umorzenia nie zawiera żadnych nowych argumentów i jest jedynie powtórzeniem treści uzasadnienia postanowienia pkt 8; skarżący ponawia więc krytykę niewłaściwej oceny materiału dowodowego i niewłaściwej oceny prawnej dokonanej przez prokuratora

13.

08.07.2013 r. - postanowienie Sądu Rejonowego w Kielcach (SSR Dorota Baran), sygn. akt II Kp 94/13, o pozostawieniu zażalenia SOZ pkt 12 bez rozpoznania; sąd ocenia postanowienie prokuratora o odmowie wszczęcia śledztwa pkt 4 jako postanowienie o umorzeniu śledztwa, uznaje nieprawidłowość decyzji prokuratora pkt 10 o przychyleniu się do zażalenia pokrzywdzonego, wytyka nieprawidłowość pouczeń kierowanych do pokrzywdzonego oraz stwierdza, że w aktualnym układzie procesowym pokrzywdzonemu służy prawo wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia, a nie zażalenie, które w związku z tym pozostawiono bez rozpoznania

14.

19.07.2013 r. - zażalenie Prokuratury Rejonowej Kielce-Wschód na postanowienie o pozostawieniu zażalenia na postanowienie o umorzeniu śledztwa bez rozpoznania sygn. akt II Kp 94/13

15.

30.10.2013 r. - postanowienie Sądu Rejonowego w Kielcach (SSR Joanna Wojewodzic-Wojtyna), sygn. akt II Kp 94/13, o uchyleniu postanowienia o pozostawieniu zażalenia na postanowienie o umorzeniu śledztwa bez rozpoznania pkt 13, w którym sąd po raz trzeci ocenia charakter postanowienia prokuratora pkt 4 o odmowie wszczęcia śledztwa – postanowienia sądu pkt 6 i pkt 13 uznawały to postanowienie jako umorzenie śledztwa, tymczasem postanowienie niniejsze kwalifikuje je nominalnie, a więc jako odmowę wszczęcia śledztwa, skutkiem tego sąd nie stwierdza zaistnienia układu procesowego, umożliwiającego pokrzywdzonemu złożenie subsydiarnego aktu skarżenia, a jedynie zażalenia, które wobec tego powinno być rozpoznane; ponadto sąd stwierdza, że nie jest jego rolą zmiana charakteru prawnego decyzji prokuratora, w którego działaniach sąd nie zauważa zresztą żadnych uchybień.

16.

09.12.2013 r. - postanowienie Sądu Rejonowego w Kielcach (SSR Dorota Baran) o utrzymaniu w mocy postanowienia o umorzeniu śledztwa pkt 11, w którym sąd nie podzielił zarzutów pokrzywdzonego, uznając je jedynie za „polemikę” ze stanowiskiem prokuratora; wg sądu prokurator rzetelnie zebrał i ocenił dowody oraz zastosował prawidłową ocenę prawnokarną zachowania urzędników, lekarzy weterynarii oraz prezesa i pracowników spółki zarządzającej schroniskiem, czego dowodem miał być akt oskarżenia skierowany przez prokuratora przeciwko kierownicze schroniska

Postanowienie pkt 16 kończy wątek publiczno-skargowego trybu postępowania w sprawie odpowiedzialności urzędników miejskich, zarządu PUK oraz lekarzy weterynarii; jednakże, jak zasygnalizowano powyżej, dnia 08.08.2012 r. i 05.02.2013 r. SOZ wniosło subsydiarne akty oskarżenia, co stanowiło próbę postawienia przed sądem wymienionych osób bez pośrednictwa, a nawet wbrew działaniom prokuratury kieleckiej.

17.

08.08.2012 r. - SOZ złożyło I subsydiarny akt oskarżenia przeciwko Wojciechowi Lubawskiemu, Czesławowi Gruszewskiemu, Krzysztofowi Soleckiemu, Bogdanowi Klikowiczowi, Wojciechowi Grubnerowi, Wojciechowi Kielkowi o przestępstwo z art. 35 u.o.z. - wobec zaistnienia układu procesowego przewidzianego przez art. 55 k.p.k., tj. wydania przez prokuratora powtórnego postanowienia o umorzeniu śledztwa pkt 8 (przy czym postanowienie pkt 4 potraktowane zostało, zgodnie z postanowie-

niem sądu pkt 6, jako pierwsze postanowienie o umorzeniu śledztwa), pokrzywdzony wykorzystał swoje uprawnienie procesowe do samodzielnego złożenia subsydiarnego aktu oskarżenia

18.

23.11.2012 r. - postanowienie Sądu Rejonowego w Kielcach (SSR Krzysztof Armański), sygn. akt II K 748/12, o umorzeniu postępowania z I subsydiarnego aktu oskarżenia z powodu braku skargi uprawnionego oskarżyciela, gdyż, zdaniem sądu, w sprawie nie zaistniał układ procesowy, umożliwiający złożenie subsydiarnego aktu oskarżenia (postanowienie pkt 4 sąd traktuje jako odmowę wszczęcia śledztwa, a nie umorzenie śledztwa)

19.

29.11.2012 r. - zażalenie SOZ na postanowienie o umorzeniu postępowania sygn. akt II K 748/12, w którym skarżący zarzuca sądowi naruszenie art. 118 k.p.k., a więc zasady, że znaczenie czynności procesowej ocenia się według treści złożonego oświadczenia; zgodnie z tą zasadą, postanowienie pkt 4 stanowiło umorzenie, a nie odmowę wszczęcia śledztwa, a więc spełniony był układ procesowy, umożliwiający złożenie przez skarżącego subsydiarnego aktu oskarżenia

20.

21.02.2013 r. - postanowienie Sądu Okręgowego w Kielcach (SSO: Zbigniew Karamara, Anna Szeli-ga, Aleksandra Babilon-Domagala), sygn. akt IX Kz 800/12, o uchyleniu postanowienia o umorzeniu postępowania pkt 18, w którym sąd odwoławczy zarzuca sądowi I instancji brak głębszej analizy procesowego znaczenia postanowienia pkt 4, ale jednocześnie nakazuje rozważyć, czy w niniejszej sprawie skarżący może być uznany za pokrzywdzonego

21.

10.04.2013 r. - postanowienie Sądu Rejonowego w Kielcach (SSR Anna Jordan-Chajczyk), sygn. akt II K 748/12, o umorzeniu postępowania z I subsydiarnego aktu oskarżenia z powodu braku skargi uprawnionego oskarżyciela, gdyż, zdaniem sądu, w sprawie nie istnieje układ procesowy, umożliwiający złożenie subsydiarnego aktu oskarżenia (postanowienie pkt 4 sąd nadal traktuje jako odmowę wszczęcia śledztwa, a nie umorzenie śledztwa); ponadto, idąc tropem podsunętym przez sąd odwoławczy, sąd uznaje, iż SOZ nie ma w tym postępowaniu przymiotu pokrzywdzonego, gdyż postanowienia prokuratora nie kwalifikowały działań urzędników z art. 35 u.o.z., a zatem i z tego powodu nieuprawnione jest złożenie subsydiarnego aktu oskarżenia przeciwko urzędnikom

22.

22.04.2013 r. - zażalenie SOZ na postanowienie o umorzeniu postępowania sygn. akt II K 748/12, w którym skarżący po raz kolejny dowodzi, że postanowienie pkt 4 stanowi umorzenie śledztwa, a nadto, że zakres postępowania z subsydiarnego aktu oskarżenia wyznaczony został nie przez kwalifikację prawną przyjętą przez prokuratora, ale przez okoliczności zawarte w złożonych doniesieniach oraz podniesione w postępowaniu zażaleniowym, a te wskazują na popełnienie przestępstw przeciwko ochronie zwierząt, co nadaje skarżącemu status pokrzywdzonego, a tym samym możliwość złożenia subsydiarnego aktu oskarżenia

23.

20.06.2013 r. - postanowienie Sądu Okręgowego w Kielcach (SSO: Krzysztof Sójka, SSO Andrzej Ślusarczyk, SSR Dorota Kaniowska), sygn. akt IX Kz 332/13, o utrzymaniu w mocy postanowienia o umorzeniu postępowania pkt 21, w którym sąd odwoławczy podziela wszystkie argumenty skarżącego, a pomimo to utrzymuje w mocy skarżone postanowienie; i tak, sąd ostatecznie przesądza, że postanowienie pkt 4 stanowiło umorzenie śledztwa, a SOZ niewątpliwie posiada w tej sprawie status pokrzywdzonego; jednakże sąd nadal nie stwierdza istnienia w sprawie koniecznego układu procesowego, który wg sądu zniweczony został przez nieuprawnione uwzględnienie przez prokuratora pkt 10 zażalenia pokrzywdzonego, co uchyliło postanowienie pkt 8 o umorzeniu śledztwa (przy czym uwzględnienie zażalenia nastąpiło w dniu 27.12.2012 r., zaś I subsydiarny akt oskarżenia wniesiono ponad 4 miesiące wcześniej, tj. w dniu 08.08.2012 r.)

Postanowienie pkt 23 kończy wątek I subsydiarnego aktu oskarżenia przeciwko urzędnikom miejskim, zarządowi PUK oraz lekarzom weterynarii; jednakże, jak zasygnalizowano

powyżej, dnia 05.02.2013 r. SOZ wniosło II subsydiarny akt oskarżenia, co stanowiło kolejną próbę postawienia przed sądem wymienionych osób bez pośrednictwa, a nawet wbrew działaniom prokuratury kieleckiej.

24.

05.02.2013 r. - SOZ złożyło II subsydiarny akt oskarżenia przeciwko Wojciechowi Lubawskiemu, Czesławowi Gruszewskiemu, Krzysztofowi Soleckiemu, Bogdanowi Klikowiczowi, Wojciechowi Grubnerowi, Wojciechowi Kielkowi o przestępstwo z art. 35 u.o.z. - wobec zaistnienia układu procesowego przewidzianego przez art. 55 k.p.k., tj. wydania przez prokuratora powtórnego postanowienia o umorzeniu śledztwa pkt 11 (układ procesowy tworzą teraz postanowienia pkt 4 i pkt 11), pokrzywdzony wykorzystał swoje uprawnienie procesowe do samodzielnego złożenia subsydiarnego aktu oskarżenia

25.

19.03.2013 r. - postanowienie Sądu Rejonowego w Kielcach (SSR Kamil Czyżewski), sygn. akt II K 98/13, o umorzeniu postępowania z II subsydiarnego aktu oskarżenia z powodu litispendencji, tj. stwierdzenia, że sprawa w identycznym układzie procesowym, co do tych samych czynów i tych samych osób zawisła już przed sądem (sąd powołuje się na trwające w tym czasie postępowanie z I subsydiarnego aktu oskarżenia pkt 17 – 23)

26.

02.04.2013 r. - zażalenie SOZ na postanowienie o umorzeniu postępowania sygn. akt II K 98/13, w którym skarżący zarzuca sądowi błędną analizę zgromadzonego materiału – I subsydiarny akt oskarżenia (pkt 17) i II subsydiarny akt oskarżenia (pkt 24) nie zostały wniesione „w dokładnym takim samym układzie procesowym”, a więc nie można tutaj mówić o zawisłości tej samej sprawy przed sądem; następnie skarżący (uzupełniając zażalenie w dniu 22.04.2013 r.) podkreśla fakt różnej kwalifikacji prawnej przyjętej przez prokuratora w obu postanowieniach o umorzeniu śledztwa pkt 8 i pkt 11, co dodatkowo świadczy o odmienności układów procesowych, w których wniesione zostały oba subsydiarne akty oskarżenia

27.

20.06.2013 r. - postanowienie Sądu Okręgowego w Kielcach (SSO: Bogna Kuczyńska, Tomasz Nowak, Aleksandra Babilon-Domagala), sygn. akt IX Kz 262/13, o uchyleniu postanowienia o umorzeniu postępowania pkt 25, w którym sąd odwoławczy podziela argumenty skarżącego o braku tożsamości obu układów procesowych, w których wniesione zostały subsydiarne akty oskarżenia i stwierdza, że mamy do czynienia z dwiema różnymi sprawami

28.

24.02.2014 r. - postanowienie Sądu Rejonowego w Kielcach (SSR Robert Drózdź), sygn. akt II K 98/13, o umorzeniu postępowania z II subsydiarnego aktu oskarżenia z powodu nieistnienia wymaganego układu procesowego, gdyż sąd nadal (i wbrew postanowieniom sądu pkt 6, 13, 23) traktuje postanowienie pkt 4 jako odmowę wszczęcia śledztwa, a nie umorzenie śledztwa; jednocześnie sąd dokonuje takiej oceny znamion przestępstwa z art. 35 u.o.z., dzięki której może stwierdzić oczywisty brak merytorycznych podstaw oskarżenia, gdyż za „skrajnie nieuprawnione”, „rażące dowolnością” i „nie do pomyślenia” uznaje zarzuty, iż oskarżeni umyślnie znęcali się na zwierzętach; ostatecznie sąd nie zgadza się na „nieuprawnioną stygmatyzację” oskarżonych procesem karnym

29.

11.04.2014 r. - zażalenie SOZ na postanowienie o umorzeniu postępowania sygn. akt II K 98/13, w którym skarżący podnosi, iż status postanowienia pkt 4 został już stanowczo określony przez Sąd Okręgowy w Kielcach jako umorzenie śledztwa; ponadto skarżący zarzuca sądowi wadliwą ocenę znamion przestępstwa znęcania się nad zwierzętach, tj. przez przyzmat przestępstwa znęcania się nad ludźmi, z pominięciem orzecznictwa SN, odnoszącego się do znamion czynu z art. 35 u.o.z.

30.

05.09.2014 r. - postanowienie Sądu Okręgowego w Kielcach (SSO: Klaudiusz Senator, Adam Zarzycki, Marcin Chałoński), sygn. akt IX Kz 266/14, o uchyleniu postanowienia o umorzeniu postępowania pkt 28, w którym sąd odwoławczy po raz kolejny podkreśla, że postanowienie pkt 4 o odmowie wszczęcia śledztwa, stanowiło w istocie umorzenie śledztwa, a więc istnieje układ procesowy do wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia; sąd krytykuje także mało wnikliwie uzasadnienie umorzenia postępowania z powodu rzekomego oczywistego braku merytorycznych podstaw oskarżenia.

W tym miejscu Sąd Rejonowy w Kielcach postanowił podzielić materiał z II subsydiarnego aktu oskarżenia na 3 części, wyłączając do odrębnego rozpoznania sprawę dotyczące urzędników miejskich i lekarzy weterynarii; pod sygn. akt II K 98/13 pozostała sprawa jedynie zarządu PUK;

dnia 17.12.2015 r. rozpoczął się proces Krzysztofa Soleckiego (byłego prezesa PUK) oraz Bogdana Klikowicza (byłego dyrektora ds. Technicznych PUK); sędzia referent - SSR Bożena Kotwa-Surowska.

31.

09.06.2015 r. - postanowienie Sądu Rejonowego w Kielcach (SSR Bożena Kotwa-Surowska), sygn. akt II K 98/13, o wyłączeniu do odrębnego rozpoznania sprawy przeciwko Wojciechowi Lubawskiemu i Czesławowi Gruszewskiemu o przestępstwo z art. 35 u.o.z., z powodu istnienia okoliczności utrudniających łączne rozpoznanie spraw urzędników miejskich, przedstawicieli PUK i lekarzy weterynarii; wyłączoną sprawę zarejestrowano pod nowym numerem II K 294/15

32.

15.10.2015 r. - skarga SOZ na postanowienie o wyłączeniu sprawy przeciwko Wojciechowi Lubawskiemu i Czesławowi Gruszewskiemu do odrębnego rozpoznania, w której skarżący dowodzi, że działania sądu są niezrozumiałe i nieracjonalne z punktu widzenia ekonomiki procesowej oraz utrudniają ocenę roli wszystkich osób mających wpływ na kształtowanie warunków utrzymywania zwierząt w miejskim schronisku

33.

07.09.2015 r. - postanowienie Sądu Rejonowego w Kielcach (SSR Monika Marcinkowska), sygn. akt II K 294/15, o umorzeniu postępowania przeciwko Wojciechowi Lubawskiemu i Czesławowi Gruszewskiemu o przestępstwo z art. 35 u.o.z., z powodu „rzucającego się w oczy”, oczywistego braku faktycznych podstaw oskarżenia; sąd stwierdza, iż oskarżyciel subsydiarny nie udowodnił, aby pomimo stwierdzonych złych warunków panujących w schronisku, urzędnicy miejscy działali w celu sprawiania zwierzętom bólu i cierpień

34.

13.10.2015 r. - zażalenie SOZ na postanowienie o umorzeniu postępowania przeciwko Wojciechowi Lubawskiemu i Czesławowi Gruszewskiemu sygn. akt II K 294/15, w którym skarżący krytykuje nieprawidłową ocenę znamion przestępstwa z art. 231 k.k. i 35 u.o.z., brak ustalenia przez sąd związku przyczynowego pomiędzy czynami oskarżonych, a warunkami utrzymywania zwierząt w schronisku oraz pobieżną i nieuważną lekturę aktu oskarżenia

35.

29.01.2016 r. - postanowienie Sądu Okręgowego w Kielcach (SSO Andrzej Ślusarczyk), sygn. akt IX Kz 615/15, o utrzymaniu w mocy postanowienia o umorzeniu postępowania pkt 33, w którym sąd odwoławczy ustala, że do obowiązków oskarżonych nie należał ani bezpośredni nadzór nad schroniskiem, ani nad PUK, jak również, że oskarżeni nie działali z zamiarem bezpośrednim krzywdzenia zwierząt w schronisku

Postanowienie pkt 35 prawomocnie kończy wątek II subsydiarnego aktu oskarżenia przeciwko urzędnikom miejskim

36.

08.10.2015 r. - postanowienie Sądu Rejonowego w Kielcach (SSR Bożena Kotwa-Surowska), sygn. akt II K 98/13, o wyłączeniu do odrębnego rozpoznania sprawy przeciwko Wojciechowi Kielkowi i

Wojciechowi Grubnerowi o przestępstwo z art. 35 u.o.z., z powodu istnienia okoliczności utrudniających łączne rozpoznanie spraw przedstawicieli PUK i lekarzy weterynarii; wyłączoną sprawę zarejestrowano pod nowym numerem II K 515/15

37.

21.12.2015 r. - skarga SOZ na postanowienie o wyłączeniu sprawy przeciwko Wojciechowi Kielkowi i Wojciechowi Grubnerowi do odrębnego rozpoznania, w której skarżący dowodzi, że działania sądu są niezrozumiałe i nieracjonalne z punktu widzenia ekonomiki procesowej oraz utrudnią ocenę roli wszystkich osób mających wpływ na kształtowanie warunków utrzymywania zwierząt w miejskim schronisku

38.

04.12.2015 r. - postanowienie Sądu Rejonowego w Kielcach (SSR Agnieszka Treszczotko), sygn. akt II K 515/15, o połączeniu do wspólnego rozpoznania sprawy przeciwko Wojciechowi Kielkowi i Wojciechowi Grubnerowi ze sprawą sygn. akt II K 98/13 - sąd stwierdza, że względy ekonomii procesowej nakazują połączenie sprawy lekarzy weterynarii ze sprawą przedstawicieli PUK, gdyż zarzuty w obu przypadkach są ze sobą ściśle związane

39.

17.12.2015 r. - postanowienie Sądu Rejonowego w Kielcach (SSR Bożena Kotwa-Surowska), sygn. akt II K 98/13, o wyłączeniu do odrębnego rozpoznania sprawy przeciwko Wojciechowi Kielkowi i Wojciechowi Grubnerowi, w którym sąd ponownie stwierdza, że zachodzą okoliczności utrudniające łączne rozpoznanie spraw przedstawicieli PUK i lekarzy weterynarii

40.

07.01.2016 r. - odpowiedź Prezesa Sądu Rejonowego w Kielcach (SSR Agnieszka Smerdzyńska) na skargę pkt 37, w której stwierdzono, że przedmiot skargi dotyczy materii niezawisłości sędziowskiej i jako taki nie podlega administracyjnemu nadzorowi ze strony prezesa sądu, aczkolwiek sprawa jako „stara” została już objęta takim nadzorem

Dnia 31.03.2016 r. rozpoczął się proces lekarzy weterynarii Wojciecha Kielka i Wojciecha Grubnera, sygn. akt II K 645/15; sędzia referent - SSR Agnieszka Treszczotko

II.

komentarz do czynności stron i organów procesowych

ad. 4.

Postanowienie wydane w ostatnim dniu roboczym 2011 r. stanowi przejaw tzw. „grudniowej sprawiedliwości” (objawiającej się hurtowym kończeniem przez prokuratora wraz z końcem roku trudnych, kontrowersyjnych spraw, celem ratowania okresowych statystyk, skutkującym błędnymi decyzjami i niskim poziomem merytorycznym ich uzasadnień). Prokurator stwierdził, że zarówno urzędnicy miejscy, jak i lekarze weterynarii należycie wypełniali swoje obowiązki w zakresie zapewniania opieki bezdomnym zwierzętom w schronisku.

Postanowienie to stanowi pierwszy wyrazisty dowód mataczenia w tej sprawie przez prokuratora, który w sposób rażący narusza przepisy proceduralne i zamiast decyzji o umorzeniu – odmawia wszczęcia śledztwa. Działanie to wywarło decydujące skutki na dalszy tok sprawy, prowadząc w szczególności do kilkuletniego sporu o formalną dopuszczalność działań pokrzywdzonego (w szczególności możliwości wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia – *vide ad. 17 i 24*).

Ponadto należy zwrócić uwagę, że prokurator błędnie kwalifikuje działania zarówno urzędników, jak i lekarzy wyłącznie z art. 231 k.k., a więc w oderwaniu od treści pism procesowych pokrzywdzonego. Odmawianie zakwalifikowania działań lekarzy weterynarii i urzędników miejskich jako przestępstw z u.o.z. zmierzało do pozbawienia SOZ możliwości skorzystania z uprawnień przewidzianych dla pokrzywdzonego. Ostatecznie błędy te zostały wytknięte prokuratorowi w postanowieniach sądów pkt 6, 13 i 23.

ad. 7., 8.

Postanowienia te to klasyczny przejaw tzw. „czerwcowej sprawiedliwości” (objawiającej się hurtowym kończeniem przez prokuratora wraz z końcem półrocza trudnych, kontrowersyjnych spraw, celem ratowania okresowych statystyk, skutkującym błędnymi decyzjami i niskim poziomem merytorycznym ich uzasadnień). Po zaledwie 21 dniach od wszczęcia postępowania, prokurator umarza śledztwo, ponownie stwierdzając, że zarówno urzędnicy miejscy, jak i lekarze weterynarii należycie wypełniali swoje obowiązki w zakresie zapewniania opieki bezdomnym zwierzętom.

Ponadto należy zwrócić uwagę, że prokurator ponownie błędnie kwalifikuje działania urzędników wyłącznie z art. 231 k.k. i nadal, pomimo starań, nie może doszukać się u lekarzy weterynarii waloru funkcjonariuszy publicznych.

ad. 10.

Kolejny objaw działania przez prokuratora przeciwko pokrzywdzonemu. Prokurator w sposób nieuprawniony uwzględniając zażalenie pokrzywdzonego, uchyla tym samym swoje postanowienie pkt 8 o umorzeniu śledztwa, usuwając je z obrotu prawnego i niwecząc układ procesowy, w którym pokrzywdzonemu służyło prawo wystąpienia z subsydiarnym aktem oskarżenia. Podkreślić należy, iż prokurator uwzględnił zażalenie pokrzywdzonego z dnia 16.07.2012 r. dopiero w dniu 27.12.2012 r., a więc ponad 4 mies. po wniesieniu przez niego I subsydiarnego aktu oskarżenia i ponad 5 mies. po wniesieniu zażalenia. Nasuwa się pytanie, co w tym czasie robił prokurator, jeśli wydane już 2 dni później (dnia 29.12.2012 r.) postanowienie o umorzeniu śledztwa (*vide ad. 11*) jest niemal wierną kopią postanowienia pkt 8. O bezprawności takiego działania prokuratora wypowiedział się sąd w postanowieniach pkt 13 i 23, oceniających istnienie układu procesowego z art. 55 k.p.k.

ad. 11.

Kolejny przejaw tzw. „grudniowej sprawiedliwości” (próba zakończenia sprawy w starym roku i nie przenoszenia jej do statystyk na kolejny rok - zjawisko to dotyczy wielkiej liczby spraw w poszczególnych jednostkach prokuratury, co skutkuje błędnymi decyzjami i niskim poziomem merytorycznym ich uzasadnień). Po zaledwie 2 dniach od uwzględnienia zażalenia pokrzywdzonego, prokurator ponownie umarza śledztwo, po raz kolejny stwierdzając, że zarówno urzędnicy, jak i lekarze weterynarii należycie wypełniali swoje obowiązki w zakresie zapewniania opieki bezdomnym zwierzętom, przy czym treść uzasadnienia jest niemal wierną kopią uzasadnienia postanowienia z pkt 8 o umorzeniu śledztwa. Podkreślić należy, że prokurator wreszcie, po raz pierwszy prawidłowo kwalifikuje działania zarówno urzędników, jak i lekarzy z art. 231 k.k. w zw. z art. 35 u.o.z.

Odnosnie łącznej oceny działań prokuratora opisanych w pkt 10 i 11 wskazać należy na upływ czasu pomiędzy postanowieniem o uwzględnieniu zażalenia, a postanowieniem o ponownym umorzeniu śledztwa (2 dni). O ile w kwestiach ocen poszczególnych dowodów, czy też w kwestiach związanych z interpretacją znamion czynów zabronionych, można prowadzić jakiś spór, o tyle wymowa zestawienia dwóch dat zdarzeń opisanych w pkt 10 i 11 i ich treści, nie pozostawia żadnej wątpliwości, że prokurator zmierzał wszelkimi dostępnymi środkami do uniemożliwienia realizowania przez pokrzywdzonego jego praw procesowych. Uwzględnienie zażalenia (tzw. autokontrola) wiąże się przecież z uznaniem przez organ dokonujący autokontroli za zasadne argumentów podniesionych w środku odwoławczym. W dalszym więc toku postępowania organ procesowy argumenty te winien uwzględnić. Tymczasem prokurator uwzględnił zażalenie w dniu 27.12.2012 r., a całe dwa dni później, nie przeprowadzając żadnych dodatkowych czynności w sprawie, wydał postanowienie identyczne w treści, jak to, które zostało zaskarżone uwzględnionym zażaleniem. Porównując oba postanowienia o umorzeniu postępowania (z dnia 29.06.2012 r. i z dnia 29.12.2012 r.) zauważalnym jest, że są to identyczne w treści dokumenty, zarówno w sentencjach, jak i uzasadnieniach (a całe fragmenty zostały po prostu skopiowane). Wskazuje to nie tylko na złą wolę prokuratora, ale i jego pospolite lenistwo.

ad. 14.

Prokurator walczy o rozpoznanie zażalenia złożonego przez SOZ. Jest to potrzebne do utrwalenia stanu, w którym SOZ zostaje pozbawione możliwości złożenia subsydiarnego aktu oskarżenia. Uchylenie przez prokuratora w trybie autokontroli własnego postanowienia o umorzeniu śledztwa pkt 8, a następnie wystąpienie przez niego w obronie zażalenia pokrzywdzonego (w sytuacji, kiedy zostało ono złożone wyłącznie z ostrożności procesowej, gdyż w tej sytuacji przysługiwał mu subsydiarny akt oskarżenia), potwierdzają tezę, że działania prokuratora stanowią wyłącznie zwalczanie stanowiska pokrzywdzonego i torpedowanie realizowania przez niego uprawnień procesowych.

ad. 15.

Sąd podejmuje retorykę prokuratora. Uznaje postanowienie pkt 4 za postanowienie o odmowie wszczęcia śledztwa, pomimo tego, że jest to sprzeczne z podstawową wiedzą prawniczą. Zagadnienie to wymaga więc szerszego omówienia.

Znaczenie czynności prawnej należy oceniać zgodnie z jej treścią (wg art. 118 § 1 k.p.k. *znaczenie czynności procesowej ocenia się według treści złożonego oświadczenia*). Z uwagi na fakt, że ustawodawca posłużył się pojęciem „czynność procesowa”, nie precyzując go bliżej, zwrot ten obejmuje czynności procesowe nie tylko stron, ale także organów postępowania (oświadczenia woli o charakterze władczym prokuratora i sądu).

Dlatego należy zgodzić się ze stanowiskiem SN, który wielokrotnie wskazywał, że zasada sformułowana w art. 118 k.p.k. odnosi się nie tylko do czynności procesowych stron, ale także do czynności innych uczestników postępowania, w tym podmiotów określonych w art. 521 k.p.k., a także do czynności organów postępowania (por. uchwała SN z dnia 30.06.1971 r., VI KZP 23/71, OSNKW 1971, Nr 10, poz. 148; postanowienie SN z dnia 19.08.1983 r., IV KZ 99/83, OSNKW 1984, Nr 3-4, poz. 34; wyrok SN z dnia 02.03.2001 r., V KKN 3/01, OSNKW 2001, Nr 7-8, poz. 63 z aprobatą S. Zabłockiego, Przegląd, Pal. 2001, Nr 7-8, s. 190 i n.; wyrok SN z dnia 16.12.2003 r., WK 23/03, OSNwSK 2003, Nr 1, poz. 2724; wyrok SN z dnia 16.03.2006 r., V KK 85/06, OSNKW 2006, Nr 5, poz. 51).

Stanowisko to zostało potwierdzone także w postanowieniu Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 04.08.2010 r., sygn. akt II AKz 508/10, KZS 2011, Nr 1, poz. 83, który uznał, że orzeczenie zapadłe w niewłaściwej formie należy oceniać nie z punktu widzenia błędnej formy (ustawowego formalizmu), ale z punktu widzenia jego materialnej istoty i procesowego znaczenia (powyższe i inne orzeczenia przywołane w Komentarzu do kodeksu postępowania karnego, dr Katarzyna T. Boratyńska, dr hab. Adam Górski, dr Andrzej Sakowicz, dr Andrzej Ważny, wydawnictwo Beck, rok 2012).

Na aprobatę zasługuje także stanowisko SN (postanowienie SN z dnia 14.04.2005 r., III KK 196/04, niepubl.; wyrok SN z dnia 19.04.2011 r., II KK 285/10, Prok. i Pr.-wkl. 2011, Nr 10, poz. 17), że stosowanie art. 118 § 1 k.p.k. w zakresie oceny czynności procesowych podejmowanych przez organ procesowy, nie może mieć charakteru antygwarancyjnego dla stron procesu. Za taką tezę przemawia zasada sprawiedliwego procesu, wywodzona z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

Pogląd taki prezentuje również prof. T. Grzegorzcyk: *Z uwagi na zmianę tytułu rozdziału 13 i wyeliminowanie dookreślenia istniejącego w kpk z 1969 r., a sugerującego, iż chodzi o czynności procesowe „stron”, nie powinno budzić wątpliwości, że przepisy § 1 i 2 odnoszą się także do czynności organu procesowego. (...) Błędne oznaczenie decyzji nie może tym samym przesądzać ani o sposobie zaskarżenia jej, ani o rodzaju kontroli (...)* (Kodeks postępowania karnego, wydanie 5, pod redakcją Tomasza Grzegorzcyka, komentarz do art. 118 kpk, str. 320).

Przyjęcie skrajnie formalnego punktu widzenia (jak w postanowieniu sądu pkt 15), wg którego decyzja procesowa jest tylko tym, co wynika z literalnego brzmienia nazwy nadanej jej przez autora, jest nie tylko sprzeczne ze wskazanymi wyżej poglądami orzecznictwa i doktryny, ale jest także podejściem potencjalnie niebezpiecznym dla zasady sprawiedliwego procesu i zagrożeniem dla przyznanych stronie uprawnień procesowych.

Powyższe zagrożenie łatwo zobrazować. Otóż gdyby prokurator swoje postanowienie, którym dał wyraz braku zainteresowania ściganiem czynów popełnionych przez prominentnych urzędników samorządowych, zdecydował się nazwać np.: „Panegiryk na cześć Prezydenta i Spółki, czyli chro-

niczny brak podstaw do ścigania", to konsekwentnie należałoby uznać, że układ procesowy, w którym wydane jest ponowne postanowienie o tej samej treści, nie został zrealizowany. Idąc dalej, można wyobrazić sobie, że prokurator zmienia tylko jeden wyraz w nazwie rozstrzygnięcia: „postanowienie” na „zarządzenie”. Wówczas również należałoby uznać, że układ procesowy nie został spełniony – nie zostało przecież wydane ponowne „postanowienie”... Wówczas prokurator co najwyżej poniósłby odpowiedzialność dyscyplinarną, ale strona pozbawiona zostałaby przysługujących jej uprawnień procesowych.

Możliwość złożenia skargi subsydiarnej z art. 55 k.p.k. jest w literaturze przedmiotu traktowana jako gwarancja zasady legalizmu i odpowiedź na ewentualny oportunistyczny ze strony organów ścigania (postanowienie TK z dnia 22.11.1999 r., Ts 105/99, OTK 2000, Nr 3, poz. 94). Prezentowanie przez sąd skrajnego formalizmu, wobec ewidentnego błędu prokuratora, jest zagrożeniem dla podstawowych zasad procesowych. Status pokrzywdzonego nie może ponieść uszczerbku z powodu oczywistych i rażących uchybień popełnianych przez organ procesowy.

Wyżej opisane poglądy nie budzą wśród prawników żadnych wątpliwości, bowiem mieszczą się w kategoriach podstawowej wiedzy prawniczej. Nie sposób przyjąć, że profesjonalści (prokuratorzy i sędziowie) jej nie posiadają, bowiem system naboru do tych zawodów gwarantuje, że prokuratorami i sędziami zostają tylko najlepsi prawnicy. Zatem odwracanie podstawowej reguły interpretacyjnej, odnoszącej się do ustalenia właściwej treści czynności procesowych, nie może być tutaj odczytane inaczej jak zabieg intencjonalny. Głównym jego celem jest bezprawny oportunistyczny (przejawiający się w braku zainteresowania organów procesowych w pociągnięciu do odpowiedzialności karnej urzędników miejskich, w tym prezydenta miasta), ale są też cele poboczne, np. chęć uniknięcia merytorycznego rozpoznawania obszernej i niewygodnej podmiotowo sprawy przez konkretnych sędziów, którzy w dalszym przebiegu procesu, w tym właśnie dążeniu, umarzają postępowanie z przyczyn formalnych, np. pod pretekstem braku układu procesowego z art. 55 k.p.k. (demontują go, dokonując błędnego oznaczenia postanowienia prokuratora pkt 4).

ad. 16.

Postanowieniem o utrzymaniu w mocy postanowienia o umorzeniu śledztwa pkt 11, sąd nie podzielił zarzutów pokrzywdzonego, uznając je za jedynie „polemikę” ze stanowiskiem prokuratora.

W postanowieniach sądów wydawanych w tym postępowaniu przygotowawczym, w wyniku kontroli zasadności zakończenia postępowania odmową wszczęcia bądź umorzeniem śledztwa, bardzo rzadko znaleźć można argumenty rzeczowe. Sąd zwykle zbywa merytoryczne i precyzyjne zarzuty zawarte w środkach odwoławczych pustosłowiem („okrągłymi zdaniem”) w stylu: „argumenty skarżącego okazały się nietrafione”, „prokurator prawidłowo ustalił stan faktyczny i dokonał prawidłowej analizy prawnej”, itp. Wynika to z oczywistego faktu, że postanowienie sądu na tym etapie nie podlega już żadnej dalszej kontroli, która zmuszałaby sąd do dbania o wyższą jakość swoich rozważań.

ad. 17.

Wobec zaistnienia układu procesowego przewidzianego przez art. 55 k.p.k., pokrzywdzone SOZ złożyło I subsydiarny akt oskarżenia.

Zarówno orzecznictwo, jak i doktryna zgodnie uznają, że pokrzywdzonemu przysługuje uprawnienie do wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia *w razie powtórnego wydania postanowienia o odmowie wszczęcia lub o umorzeniu postępowania*, tj. w sytuacji gdy w sprawie prokurator wydał 2 jednorodnej decyzje, tzn. 2 postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego, lub 2 postanowienia o umorzeniu postępowania, rozdzielone postanowieniem sądu o uchyleniu pierwszego postanowienia o odmowie wszczęcia lub o umorzeniu postępowania.

Prawo do złożenia I subsydiarnego aktu oskarżenia kreował układ procesowy stworzony przez postanowienie prokuratora z dnia 30.12.2011 r., sygn. akt 4 Ds. 425/11, odmawiające wszczęcia śledztwa pkt 4 (uznane następnie przez sąd za w istocie postanowienie o umorzeniu śledztwa) oraz postanowienie prokuratora z dnia 29.06.2012 r., sygn. akt 4 Ds. 213/12, o umorzeniu śledztwa pkt 8.

ad. 18.

Sąd ponownie wraca do wydawałoby się rozstrzygniętej już kwestii, wyrażając oczywiście niesłuszny pogląd o tym, że postanowienie prokuratora pkt 4 powinno być traktowane jako postanowienie o odmowie wszczęcia śledztwa (*vide* ad. 15). Najwyraźniej na decyzjach sądów zaczynają ważyć pozaprosesowe motywy: sprawa schroniska dla zwierząt w Kielcach jest obszerna (kilkadziesiąt tomów akt), wielowątkowa, gdzie oskarżeni są przedstawicielami najwyższych władz miasta. Kolejni sędziowie, do referatu których trafia ta sprawa, usiłują więc się jej pozbyć jak najmniejszym nakładem pracy, nawet kosztem narażenia się na uchylene wydane orzeczenia przez sąd odwoławczy.

ad. 20.

Sąd odwoławczy przychylając się do argumentów zażalenia, wskazuje jednak na potrzebę analizy statusu SOZ, tj. czy może ono zostać uznane w sprawie za pokrzywdzonego. Pobrzmiwa tu „echo” absurdalnych kwalifikacji dokonywanych na wstępie procesu przez prokuratora, który uparczywie (wbrew treści zawiadomień złożonych przez SOZ i wbrew jego stanowisku wyrażanym w pismach procesowych), nie dostrzegał, że każdy z czynów zarzuconych wywoływał skutki w zakresie materii uregulowanej u.o.z., zatem kwalifikacja powinna uwzględniać także przepisy tej ustawy, co skutkować musi uznaniem SOZ za pokrzywdzonego.

Wskazówki sądu odwoławczego wydają się celowe i przemyślane, jeśli weźmie się pod uwagę ogólną niechęć kieleckiego wymiaru sprawiedliwości do osądzenia oskarżonych. Wyjaśnienia w tym miejscu wymaga, że zgodnie z art. 39 u.o.z. w sprawach o przestępstwa określone w u.o.z., prawa pokrzywdzonego może wykonywać organizacja społeczna, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt (a taką jest SOZ). Przyjęcie, że czyny zarzucane aktem oskarżenia nie naruszały praw zwierząt, a przez to nie mają związku z u.o.z., spowodowałyby, że SOZ nigdy nie nabyłoby statusu pokrzywdzonego, a przez to nie posiadałoby legitymacji do wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia.

ad. 21.

Sąd ponownie wyraża oczywiście niesłuszny pogląd (*vide* ad. 15) o tym, że postanowienie prokuratora pkt 4 powinno być traktowane jako postanowienie o odmowie wszczęcia śledztwa. W tym momencie pewnym staje się, że w sprawie decydujące znaczenie mają już wyłącznie pozaprosesowe motywy: sprawa schroniska dla zwierząt w Kielcach jako niewygodna, jest w referacie sędziego niepożądana, zatem należy się jej za wszelką cenę pozbyć.

Ponadto, skwapliwie idąc tropem podsuniętym przez sąd odwoławczy, sąd I instancji nieprawidłowo odmawia SOZ statusu pokrzywdzonego. Sąd zdaje się nie zauważać, że w zawiadomieniach o podejrzeniu zaistnienia przestępstwa, w zażaleniach składanych w postępowaniu przygotowawczym oraz w subsydiarnym akcie oskarżenia konsekwentnie, jako punkt wyjścia, przyjmowano zawsze dobrostan zwierząt umieszczonych w miejskim schronisku, a konkretnie rażące zaniedbania w tym zakresie, przejawiające się w realizacji znamion czynów zabronionych, opisanych w u.o.z. Dopiero poszukiwanie przyczyn takiego stanu rzeczy doprowadziło do opisanego sposobu funkcjonowania schroniska zarządzanego przez PUK, będące jednoosobową spółką Miasta Kielce (m. in. podpisywanie umów na przyjmowanie zwierząt z wielu gmin w ilościach znacznie przekraczających możliwości infrastruktury schroniska, błędy w nadzorze ze strony władz Miasta, itd.). Takie ujęcie treści zawiadomień, zażeń i subsydiarnego aktu oskarżenia, składanych przez SOZ, oznacza, że czyny, które badane były w toku postępowania przygotowawczego, naruszają kilka dóbr prawnych, w tym te, o których mówi u.o.z. Dlatego czyny te winny być kwalifikowane łącznie z przepisów u.o.z. i ewentualnie przepisów karnych innych ustaw. W przypadku zaś kwalifikacji związkowej, status SOZ jako pokrzywdzonego nie mógł budzić wątpliwości.

ad. 23.

Pomimo iż sąd odwoławczy podzielił wszystkie argumenty skarżącego, to jednak utrzymał w mocy postanowienie o umorzeniu postępowania pkt 21. Rozstrzygnięcie to stanowi jedną z bardziej absurdalnych decyzji wśród zapadłych w tej sprawie.

Na początku sąd odwoławczy podkreślił, że sąd I instancji wadliwie nie uznał postanowienia pkt 4 jako umorzenia postępowania, co wpłynęło na błędną ocenę, iż w sprawie nie istnieje układ procesowy, uprawniający pokrzywdzonego do złożenia subsydiarnego aktu oskarżenia (*vide ad. 15*). Sąd odwoławczy zastosował przy tym, niespotykane zazwyczaj w grafice orzeczeń sądowych, zabiegi redakcyjne, jak wytłuszczenie fragmentu gdzie stwierdzono, że postanowienie prokuratora z pkt 4 jest w istocie postanowieniem o umorzeniu śledztwa. W mniemaniu sądu takie działanie miało wykluczyć w przyszłości odmienną ocenę tego rozstrzygnięcia. Jak się jednak już wkrótce okazało, były to oczekiwania daremne, gdyż sąd I instancji, nic sobie nie robiąc ze starań sądu wyższej instancji, jeszcze raz umorzył postępowanie (tym razem w sprawie II subsydiarnego aktu oskarżenia), niezmiennie uznając postanowienie prokuratora pkt 4 za postanowienie o odmowie wszczęcia śledztwa. Ten niechlubny rekord należy do SSR Roberta Drózdza – postanowienie pkt 28.

Ostatecznie sprawa z I subsydiarnego aktu oskarżenia została prawomocnie umorzona z powodu wadliwej interpretacji przepisów postępowania karnego przez sąd odwoławczy, który z jednej strony uznał, że subsydiarny akt oskarżenia został złożony w czasie kiedy istniał układ procesowy, tzn. kiedy prawnie skutecznym było postanowienie prokuratora o umorzeniu śledztwa pkt 8, z drugiej zaś strony, że jednak *przedwcześnie* (str. 7 uzas. postanowienia). Następnie, sąd z jednej strony uznał decyzję prokuratora o przychyleniu się do zażalenia za błędną, z drugiej jednak stwierdził, że przepisy k.p.k. nie wykluczają takiej sytuacji *nawet wobec skierowania subsydiarnego aktu oskarżenia* (str. 7 uzas. postanowienia). Skutkiem tego sąd zatwierdził prawo prokuratora do bezkarnego niweczenia układu procesowego i to niemalże 5 miesięcy po złożeniu przez pokrzywdzonego subsydiarnego aktu oskarżenia. Tym samym, prezentując skrajny formalizm, sąd pozwolił na to, aby negatywne konsekwencje procesowe nielegalnego działania prokuratora („podmiotu fachowego”) obciążały pokrzywdzonego. Jest to oczywiście naruszenie gwarancji procesowych stron, tym bardziej rażące, że ewidentne błędy profesjonalnego uczestnika procesu doprowadziły do uniemożliwienia złożenia subsydiarnego aktu oskarżenia.

Nadto wskazanie przez sąd jakoby był on związany błędami prokuratora jest niedorzeczne. Przy takiej interpretacji przepisów, wręcz niemożliwym jawi się złożenie subsydiarnego aktu oskarżenia w sprawach z jakis powodów niewygodnych dla prokuratora.

ad. 24.

Wobec zaistnienia układu procesowego przewidzianego przez art. 55 k.p.k., pokrzywdzone SOZ złożyło II subsydiarny akt oskarżenia (*vide wyjaśnienia ad 17*).

Prawo do złożenia II subsydiarnego aktu oskarżenia kreował układ procesowy stworzony przez postanowienie prokuratora z dnia 30.12.2011 r., sygn. akt 4 Ds. 425/11, odmawiające wszczęcia śledztwa pkt 4 (uznane następnie przez sąd za w istocie postanowienie o umorzeniu śledztwa) oraz postanowienie prokuratora z dnia 29.12.2012 r., sygn. akt 4 Ds. 522/12, o umorzeniu śledztwa pkt 11.

ad. 25.

Niby zwyczajne „kłody pod nogi” oskarżyciela subsydiarnego, a jednak sąd I instancji wykazał się dużą innowacyjnością w wymyśleniu kolejnego powodu utracenia subsydiarnego aktu oskarżenia. Postanowienie to ostatecznie zostało uchylone jako błędne przez sąd odwoławczy, a jednak takie procedowanie, widoczne już na wcześniejszych etapach sprawy, prowadziło do niepotrzebnego wydłużania się postępowania i oddalania w czasie momentu badania istoty sprawy.

ad. 28.

Na wstępie podkreślić należy, że od daty uchylecia przez sąd odwoławczy postanowienia pkt 25 i zwrotu sprawy do ponownego rozpoznania, do daty postanowienia pkt 28 o umorzeniu postępowania, upłynęło 8 mies. Oczywiście jest, że rozpoznanie istoty sprawy powinno następować w jak najkrótszym czasie od daty czynu. Wydłużanie tego okresu wpływa niekorzystnie na możliwości skutecznego ustalenia prawdziwego stanu faktycznego, o czym sąd powinien wiedzieć.

W postanowieniu pkt 28 sąd ponownie wyraża oczywiście niesłuszny pogląd (*vide ad. 15*) o tym, że postanowienie prokuratora pkt 4 powinno być traktowane jako postanowienie o odmowie wszczęcia

śledztwa. Powtórzenie, już któryś raz z rzędu, tego samego, oczywistego błędu, w żadnym razie nie może być uznane za przypadkowe. Pewnym jest więc, że i na tej decyzji sądu zaważyły pozaprocesowe motywy wymienione powyżej (*vide ad. 18*). Po raz kolejny sąd uprawia celowy, pozaprawny (faktyczny) oportunizm, gdy jak najmniejszym wysiłkiem uchyla się od merytorycznego rozpoznania sprawy.

Służyć temu miał także inny zabieg – mianowicie sąd, jako drugi z powodów umorzenia postępowania, podaje oczywisty brak faktycznych podstaw oskarżenia. Takie postawienie kolejności przesłanek umorzenia zawiera błąd, jeśli bowiem istnieje przeszkoda formalna uniemożliwiająca rozpoznanie sprawy (np. brak układu procesowego z art. 55 k.p.k.), to pozbawione podstaw jest merytoryczne badanie sprawy (nawet w tak ograniczonym zakresie jak to przewiduje art. 339 § 3 pkt 2 k.p.k. *vide ad. 33*). Wypowiedzenie merytorycznego poglądu w sprawie ma jednak to znaczenie, że sędzia orzekający w składzie podlega w przyszłości wyłączeniu od rozpoznania tej sprawy, w przypadku uchylecia postanowienia o umorzeniu postępowania i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia.

ad. 30.

W ostatnim akapicie uzasadnienia sądu odwoławczego znalazł się taki zapis: *Po gruntownej analizie zebranych dowodów Sąd Rejonowy może rozważyć czy np. tylko co do niektórych z oskarżonych zachodzi oczywisty brak merytorycznych podstaw oskarżenia. Niezbędne jest jednak należyte rozważenie dowodów, aby nie doszło do takiego uchybienia, jak chociażby wskazane powyżej tj. pobieżnego odniesienia się do zarzutu postawionego lekarzom weterynarii.* Sugestia wyływająca z cytowanego zapisu jest karygodna, bowiem wskazuje na konkretne rozstrzygnięcie, tj. umorzenie postępowania co do niektórych oskarżonych. Sąd odwoławczy zdaje się jednocześnie gwarantować sądowni I instancji, że takie umorzenie zostanie utrzymane w mocy, o ile zostanie należyście uzasadnione (co rzeczywiście w sprawie nastąpiło, o czym poniżej *vide ad. 35*). Jest to oczywiście niedopuszczalna ingerencja w niezawisłość sądu. Jeśli zaś dowodzić, że sugestia zawarta w tym postanowieniu w istocie nią nie jest, bo zawiera zwroty „może rozważyć”, „niektórych z oskarżonych”, to wtedy należy logicznie przyjąć, że cytowane zdanie jest zupełnie bez znaczenia i jako takie w ogóle nie powinno znaleźć się w uzasadnieniu orzeczenia sądu.

ad. 31.

Wyłączenie do odrębnego rozpoznania sprawy przedstawicieli władz miasta (nadzorujących i organizujących pracę spółki zarządzającej schroniskiem) ze sprawy władz tej spółki i lekarzy weterynarii było nieuzasadnione z punktu widzenia ekonomiki procesu oraz możliwości ustalenia prawdziwego stanu faktycznego. Sprawa wiąże się z potrzebą ustalenia podstaw finansowych, organizacyjnych i prawnych funkcjonowania schroniska. Takie działanie sądu należy traktować więc jako próbę rozmycia odpowiedzialności prawnej architektów działania schroniska.

ad. 33.

Echo sugestii płynącej z uzasadnienia postanowienia pkt 30.

Sąd umarza (wyłączone uprzednio) postępowanie wobec urzędników miejskich z powodu oczywistego braku faktycznych podstaw oskarżenia. Wyjaśnić należy, że oczywisty brak faktycznych podstaw oskarżenia (art. 339 § 3 pkt 2 k.p.k.) zachodzi wówczas, gdy wskazane przez oskarżyciela okoliczności i dołączone do aktu oskarżenia dowody w sposób niebudzący żadnych wątpliwości, co wręcz rzuca się w oczy, wskazują na to, że nie zachodzi uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa przez osobę wskazaną w akcie oskarżenia (por. Sąd Apelacyjny w Warszawie, sygn. akt II AKz 16/10, Apel.-W-wa 2010, z. 2, poz. K-10; Sąd Apelacyjny w Katowicach, sygn. akt II AKz 743/08, Prok. i Pr. 2009, nr 9, poz. 49, Sąd Apelacyjny w Katowicach, sygn. akt II AKz 402/13, KZS 2013, z. 10, poz. 101, Prok. i Pr. 2014, nr 2, poz. 43). Lech Krzysztof Paprzycki Komentarz aktualizowany do art.339 k.p.k.

Tak więc oczywisty brak podstaw do oskarżenia zachodzi w sytuacji oczywistego braku jakichkolwiek dowodów świadczących o popełnieniu przez oskarżonego zarzucanego mu przestępstwa, nie może być zatem efektem oceny dowodów przed rozprawą (zob. postanowienie SN z dnia 07.09.1994 r.,

sygn. akt III KRN 98/94, OSNKW 1994, nr 11-12, poz. 72). Na posiedzeniu przed rozprawą sąd nie może bowiem oceniać dowodów pod względem merytorycznym, a więc ustalać, czy przesądzają one zasadność oskarżenia, ma jedynie sprawdzić, czy przedstawione na poparcie oskarżenia dowody uprawdopodobniają wysuwany zarzut (zob. postanowienie SN z dnia 03.11.1971 r., LEX nr 21429, i uzasadnienie powołanego wyżej postanowienia SN z dnia 07.09.1994 r., III KRN 98/94).

Jak zasadnie wskazano w postanowieniu SN z dnia 10.11.2009 r., sygn. akt II KK 116/09, OSNKW 2010, nr 1, poz. 7, instytucja tzw. oddania pod sąd, umożliwiająca umorzenie postępowania przed rozprawą w razie oczywistego braku podstaw do oskarżenia, wchodzi w rachubę jedynie wtedy, gdy mimo kompleksowego zgromadzenia dowodów, analiza zebranego materiału - bez dokonywania na tym etapie procesu oceny poszczególnych dowodów pod względem merytorycznym - w ogóle nie daje podstaw do oskarżenia danej osoby o zarzucany jej czyn, a więc gdy żaden z dowodów nie wskazuje na prawdopodobieństwo popełnienia tego czynu lub nie uzasadnia możliwości jego popełnienia przez oskarżonego.

Na gruncie niniejszej sprawy należy zwrócić uwagę, że w toku kilkuletniego przecież postępowania żaden inny organ procesowy nie podniósł wcześniej argumentu oczywistej bezzasadności oskarżenia. W postanowieniu pkt 28 zarzut ten powołany został tylko pomocniczo, w drugiej kolejności za przeszkodą formalną, zatem nie mógł podlegać wiążącej ocenie (sąd odwoławczy wskazał zresztą, że był on przedwczesny).

Zważywszy na okres, jaki upłynął od sformułowania przez zawiadamiającego po raz pierwszy zarzutów wobec urzędników miejskich, nie jest możliwym, aby organy procesowe wcześniej nie zauważyły ich oczywistej bezzasadności. Bo skoro była ona widoczna już „na pierwszy rzut oka”, to powinna być podniesiona na znacznie wcześniejszym etapie postępowania, a nie dopiero po 5 latach od rozpoczęcia sprawy.

ad. 35.

Sąd odwoławczy popełnił rażące błędy. Przede wszystkim, nie rozpoznał zarzutu aktu oskarżenia, tj. poszukiwał odpowiedzi na pytanie, „kto faktycznie sprawował bezpośredni nadzór nad schroniskiem”, zamiast „kto faktycznie utrzymywał zwierzęta w schronisku”. Następnie dokonał dezinterpretacji znamion przestępstwa znęcania się nad zwierzętami oraz zignorował negatywną ocenę działań Urzędu Miasta w kwestii zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom w schronisku wystawioną przez NIK Ponadto Sąd zauważył, że zezwolenie wydane przez Prezydenta Miasta Kielce w 2002 r na prowadzenie schroniska przez PUK (jako przedsiębiorcę) określało „obszar działalności objętej zezwoleniem” (teren Miasta Kielce), z którego mogą być do schroniska przyjmowane zwierzęta. Uznał jednak, że wydanie zezwolenia w 2002 r. nie mogło mieć związku z zarzutem aktu oskarżenia, który dotyczył lat 2006 – 2010. Sąd jednocześnie zaniechał próby rozważenia, jakie skutki wywarł brak nadzoru ze strony Prezydenta Miasta nad przestrzeganiem wydanego przez niego zezwolenia (do którego zobowiązywał go art. 9 ust. 2 u.c.p.g.), w sytuacji, gdy w latach 2006 – 2010 zezwolenie było przez PUK ewidentnie naruszane (poprzez przyjmowanie zwierząt spoza gminy Miasto Kielce). Szerzej o uchybieniach tego postanowienia we wnioskach końcowych niniejszego opracowania.

Na marginesie należy zauważyć, że orzekający w niniejszej sprawie SSO Andrzej Ślusarczyk na wcześniejszym etapie postępowania zasiadał w składzie sądu, który wydał postanowienie pkt 23, o niedopuszczalności złożenia I subsydiarnego aktu oskarżenia przeciwko Wojciechowi Lubawskiemu i Czesławowi Gruszewskiemu, opartego na tych samych ustaleniach faktycznych. W związku z tym, sędzia ten powinien powstrzymać się od orzekania w sprawie zażalenia na postanowienie pkt 33.

ad. 36., 38., 39.

Festiwal wyłączeń i połączeń. Sędziowie usiłują podrzucić sobie niewygodną sprawę.

Pomimo sprzeciwów SOZ, sprawa z II subsydiarnego aktu oskarżenia ostatecznie podlega dalszemu podzieleniu (wyłączenie do odrębnego rozpoznania sprawy lekarzy weterynarii), co implikuje nieekonomiczne procesowo dublowanie przesłuchań świadków, kopiowanie niezwykle obszernych akt, ostatecznie dwukrotne uzasadnianie rozstrzygnięcia, podczas gdy w większości wymienionych elementów możliwe byłoby zastąpienie ich jednorazowymi aktami.

Działanie to należy ocenić także jako szkodliwe dla możliwości prawidłowego i kompleksowego wyjaśnienia sprawy, która dotycząc funkcjonowania schroniska w okresie objętym zarzutem i skutków sposobu zorganizowania tego przedsięwzięcia przez kilku architektów, powinna być badana jako kompatybilna całość.

III.

wnioski końcowe

Jak już powiedziano, możliwość złożenia skargi subsydiarnej z art. 55 k.p.k. jest traktowana jako gwarancja zasady legalizmu i odpowiedź na ewentualny oportunistyczny fakt z strony organów ścigania. Jednakże w niniejszej sprawie, przepisy umożliwiające pokrzywdzonemu złożenie subsydiarnego aktu oskarżenia, ujawniły szereg swoich słabości.

Po pierwsze okazało się, że prokurator swoimi działaniami jest w stanie na kilka lat zablokować możliwość realizacji uprawnień pokrzywdzonego. Ten, aby z nich skorzystać, musiał przejawiać wielki upór i znajomość przepisów prawa, co najmniej na równi z doświadczonym profesjonalnym prawnikiem praktykiem. Po wtóre, nawet sądowe uznanie działań prokuratora za sprzeczne z prawem (tak co do nazwania postanowienia pkt 4, lub co do możliwości usunięcia w trybie autokontroli postanowienia o umorzeniu postępowania przygotowawczego już po złożeniu przez pokrzywdzonego subsydiarnego aktu oskarżenia pkt 10), pozostaje bez znaczenia, ponieważ sądy stwierdzają, że nie leży w ich mocy wyeliminowanie skutków tych błędów z obrotu prawnego.

Podsumowując, przy takim podejściu organów procesowych do możliwości złożenia subsydiarnego aktu oskarżenia, prokurator stosując bezprawny oportunistyczny jest w stanie zneutralizować uprawnienia pokrzywdzonego. W niniejszej sprawie organizacja społeczna musiała wykazać się ponadprzeciętną determinacją, zaangażowaniem i wiedzą, gdyż pomimo wszelkiej możliwej obstrukcji ze strony zarówno prokuratora, jak i sądów, doprowadziła jednak do odczytania aktów oskarżenia w 2/3 części swojego II subsydiarnego aktu oskarżenia.

Od odpowiedzialności karnej ostatecznie ochronieni zostali tylko najwyżsi urzędnicy miejscy – Prezydent Miasta Kielce Wojciech Lubawski i jego Zastępca Czesław Gruszewski. Jednakże podkreślić należy, że oceny dokonane w postanowieniu pkt 35 (kończącym prawomocnie ten wątek oskarżenia subsydiarnego) są:

- fałszywe (sąd ustala, że do obowiązków oskarżonych nie należał ani bezpośredni nadzór nad schroniskiem, ani nad PUK);
- nielogiczne (sąd stwierdza, że decyzja wydana w 2002 r. i obowiązująca w okresie zarzutu, nie mogła wywierać skutków w latach 2006 – 2010);
- pobieżne (wg sądu nieuwzględnienie wniosku o unieważnienie zezwolenia z 2002 r. na prowadzenie schroniska przesądza o braku winy urzędników, podczas gdy celem wnioskodawcy było wyeksponowanie oczywistości naruszania zezwolenia poprzez przyjmowanie do schroniska zwierząt spoza gminy Miasto Kielce);
- niezgodne z przepisami (sąd ustala, że oskarżeni nie działali z zamiarem bezpośrednim krzywdzenia zwierząt w schronisku, co stanowi nieprawidłową ocenę znamion przestępstwa z art. 35 u.o.z., gdyż zamiar bezpośredni ma odnosić się do czynności sprawczych opisanych w art. 6 ust. 2 u.o.z., nie zaś do zadawania bólu lub cierpienia);
- niezgodne z ustaleniami poczynionymi w innym postępowaniu karnym dot. znęcania się nad zwierzętami w schronisku w Kielcach w latach 2006-2010 (uzasadnienie prawomocnego wyroku skazującego kierowniczkę schroniska Grażynę Khier z dnia 01.10.2014 r., sygn. akt II K 1128/11: *Osobnego omówienia wymagają zeznania Czesława Gruszewskiego – wiceprezenta Kielc odpowiedzialnego za sprawy bezdomnych zwierząt, który jak sam przyznał znał temat wolontariatu od 12 lat kiedy to zauważył jak funkcjonowało niemal wzorcowe schronisko we Wrocławiu ale „jakoś nie doszło to do skutku”. Taka wypowiedź jednego z włodarzy miasta co roku płacącego duże sumy na cele działalności schroniska w walce z bezdomnością, pochodząca od inteligentnej osoby mającej bez wątpienia konkretny wpływ na pracę PUK-u, mo-*

gącego wpłynąć na konkretne działania w schronisku a jednocześnie nie robiącego nic przez okres 12 lat, choć rzekomo był tym zainteresowany nie może być postrzegana inaczej jak tylko kompromitująca. W ocenie Sądu dobitnie świadczy tylko i wyłącznie o tym, że tak naprawdę nikomu z władz miasta nie zależało na poprawie dobrostanu zwierząt a wszelkie działania które faktycznie miały miejsce, zostały przedsięwzięte jedynie po to by każdorazowo uspokajając atmosferę wokół nieprawidłowości w schronisku, którą nagłaścili miłośnicy zwierząt i członkowie organizacji prozwierzęcych.

Reasumując, zaiste imponujące były wysiłki kieleckiego wymiaru sprawiedliwości w uchronieniu urzędników samorządowych od odpowiedzialności karnej za masową eksterminację bezdomnych zwierząt w miejskim schronisku. Zarówno sądy, jak i prokuratura, pospolicie łamały prawo, mataczyły, albo po prostu bojkotowały znaczące partie materiału dowodowego - nie zauważając kompromitujących urzędników faktów (np. negatywnej oceny NIK), albo rażąco błędnie je interpretując. Kompleksowej ochronie urzędników i rozmyciu istoty sprawy służyło również niedorzeczne podzielenie II subsydiarnego aktu oskarżenia SOZ na 3 osobne postępowania dotyczące urzędników samorządowych, zarządu PUK oraz lekarzy weterynarii. Ponieważ jednak wymiar sprawiedliwości ostatecznie zgrał się ze wszystkich możliwych wybiegów, trików i kruczków prawnych, establishment podjął decyzję, aby prezydenta miasta chronić za wszelką cenę, nawet kosztem pomniejszych graczy.

Tylko dlatego, dnia 17.12.2015 r. rozpoczął się proces Krzysztofa Soleckiego (byłego prezesa PUK) oraz Bogdana Klikowicza (byłego dyrektora ds. Technicznych PUK), a dnia 31.03.2016 r. lekarzy weterynarii Wojciecha Kielka i Wojciecha Grubnera. Ostateczne skierowanie tych spraw na rozprawy dowodzi, że wcześniejsze siedmiokrotne umarzenie postępowania było jedynie wyrachowaną grą prokuratury i sądów, obliczoną na zmęczenie przeciwnika i zanudzenie opinii publicznej.

Przebieg postępowań dot. odpowiedzialności kieleckich urzędników miejskich, zarządu PUK oraz lekarzy weterynarii za przestępstwo z art. 35 u.o.z., popełniane w latach 2006-2010 na zwierzętach w gminnym schronisku, dowodzi głębokiego uzależnienia kieleckich sądów i prokuratur od ratusza oraz służalczego charakteru władzy sądowniczej wobec wykonawczej. Niestety, niezależność i niezawisłość polskiego wymiaru sprawiedliwości to nadal jedynie bolesna fikcja.

Dokumenty źródłowe dostępne są pod adresem:
<http://www.obrona-zwierzat.pl/kielce/karne/1394-urzdnicymiejscy.html>

Użyte skróty:

PUK - Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych w Kielcach Sp. z o. o.

SOZ - Stowarzyszenie Obrona Zwierząt, organizacja społeczna, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt

k.k. - ustawa z dnia 06.06.1997 r. Kodeks karny (Dz.U.1997.88.553)

u.o.z. - ustawa z dnia 21.08.1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U.2013.856 j.t.)

k.p.k. - ustawa z dnia 06.06.1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz.U.1997.89.555)

SN - Sąd Najwyższy

TK - Trybunał Konstytucyjny

NIK - Najwyższa Izba Kontroli

u.c.p.g. - ustawa z dnia 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U.2016.250 j.t.)