

ZWIĄZEK POWIATÓW POLSKICH
ASSOCIATION OF POLISH COUNTIES
(member of Council of European Municipalities and Regions)

Siedziba: Pałac Kultury i Nauki, 27 piętro, 00-901 Warszawa,
Plac Defilad 1, skr. poczt. 7, tel. 22 656 63 34, fax 22 656 63 33

Adres do korespondencji: 33-303 Nowy Sącz, skr. poczt. 87,
tel. 18 477 86 00, fax 18 477 86 11, e-mail: biuro@zpp.pl, www.zpp.pl



ZWIĄZEK
POWIATÓW
POLSKICH

ZARZĄD

PREZES

Andrzej Pionka
POWIAT BIELSKI (woj. śląskie)

WICEPREZESI

Jan Grabkowski
POWIAT POZNAŃSKI

Jerzy Kolarz
POWIAT BUSKI

Adam Krzysztoń
POWIAT ŁĄCZUCKI

Krzysztof Lis
POWIAT SZCZECINECKI

Andrzej Nowicki
POWIAT PIŚKI

Andrzej Potępa
POWIAT BRZESKI

Sławomir Śnarski
POWIAT BIELSKI (woj. podlaskie)

Zbigniew Szumski
POWIAT ŚWIEBODZIŃSKI

CZŁONKOWIE

Artur Adamski
POWIAT PŁOŃSKI

Sebastian Burdzy
POWIAT ŚREDZKI

Robert Godek
POWIAT STRYŻÓWSKI

Mirosław Graczyk
POWIAT TORUŃSKI

Ewa Janczar
MIASTO NA PRAWACH POWIATU
m.st. WARSZAWA

Jan Kaluszkiewicz
POWIAT CIECHANOWSKI

Janusz Mielczarek
POWIAT ŁĘCZYCKI

Artur Pizoń
POWIAT JANOWSKI

Radosław Roszkowski
POWIAT PRUDNICKI

Piotr Rzeszolarski
POWIAT SIERPECKI

Marek Szczepański
POWIAT CHOJNICKI

Waldemar Trelka
POWIAT RADOMSKI

KOMISJA REWIZYJNA

PRZEWODNICZĄCY

Andrzej Szymanek
POWIAT WIERUSZOWSKI

Z-CA PRZEWODNICZĄCEGO

Artur Maruszczak
POWIAT KĘDZIERZYŃSKO-KOZIELSKI

Bogdan Zieliński
POWIAT WYSOKOMAZOWIECKI

CZŁONKOWIE

Piotr Babicki
POWIAT STARACHOWICKI

Leszek Bajon
POWIAT SŁUBICKI

Artur Bieliński
POWIAT ZGORZELECKI

Zdzisław Gamański
POWIAT CHEŁMIŃSKI

Sebastian Szaleniec
POWIAT BĘDZIŃSKI

Dariusz Szustek
POWIAT ŁUKOWSKI

DYREKTOR BIURA

Rudolf Borusiewicz

Or.A.0531/225/24

Warszawa, 15 października 2024 roku

Szanowny Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu RP

DS. 1120.375.2024
17.10.2024

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo Kancelarii Sejmu z dnia 8 października 2024 r. zawierającego prośbę o przedłożenie opinii w sprawie **obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz zmianie niektórych innych ustaw** (druk sejmowy nr 700; dalej także jako „Projekt”) Związek Powiatów Polskich przedkłada poniższe uwagi i spostrzeżenia.

1. Definicje zwierząt

Autorzy Projektu chcą rozszerzyć definicje zwierząt bezdomnych oraz zwierząt domowych.

W tym pierwszy przypadku chcą uwzględnić zwierzęta, które przeżyły swojego właściciela, a nie ma możliwości ustalenia natychmiastowo spadkobierców (de facto w ciągu 24 godzin). Jest to zbyt daleko posunięta definicja, gdyż z praktyki społecznej wynika, że praktycznie od razu jest w takich wypadkach ustalana osoba, która bierze zwierzę w opiekę. Nie zawsze jest to ktoś z legalnego kręgu spadkobierców (mogą to być np. sąsiedzi zmarłego). Stąd definicja powinna po prostu wskazać, że chodzi o takie zwierzę, które po śmierci właściciela nie ma zapewnionej opieki. Zanim bowiem nastąpi ustalenie spadkobierców może minąć sporo czasu.

W przypadku zwierząt domowych, Projekt zakłada usunięcie z definicji legalnej słowa „tradycyjnie” przy sformułowaniu „przebywającego w jego domu” (tj. domu człowieka). Jest to zmiana drobna, ale drastyczna, także z perspektywy władz publicznych. Nowe brzmienie spowoduje bowiem, że za takowe zwierzęta będzie

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-UP.020.153.14.2024

Data wpływu 18.10.2024 r.

uznawane każde zwierzę trzymane w domu, także te egzotyczne, a nie takie, które nasuwa intuicyjne rozumienie przepisu – tj. psy, koty, ewentualnie niektóre rodzaje gryzoni, gadów i ptaków. W tym kontekście winny się wypowiedzieć stosowne służby państwowe, w tym weterynaryjne, czy nie spowoduje to komplikacji w egzekucji wymogów utrzymywania zwierząt egzotycznych (np. dużych kotów drapieżnych lub małp).

2. „Straszenie” zwierząt

Autorzy projektu chcą, by w definicji znęcania się nad zwierzętami dotychczasowy przepis zawierający „złośliwe straszenie lub drażnienie zwierząt” zmieniono w tym zakresie na po prostu „straszenie lub drażnienie zwierząt” (propozycja brzmienia art. 6 ust. 2 pkt 9 ustawy o ochronie zwierząt). Miejmy jednak na uwadze, że generalnie znakomita większość działań człowieka płoszy zwierzęta. Cecha „złośliwości” wydaje się więc konieczna by służby państwowe, w tym sądy oceniające działanie człowieka lub innego podmiotu, mogły stwierdzić, że doszło do nadużyć.

3. Definicja schroniska dla bezdomnych zwierząt

Projektodawcy proponują wprowadzenie definicji schroniska dla bezdomnych zwierząt (poprzez zmiany ustawy o ochronie zwierząt oraz ustawy o ochronie zdrowia zwierząt i zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt). W obecnej ustawie jest już definicja „schroniska dla zwierząt”, przy czym nie jest ona zawężona dla zwierząt bezdomnych i takowa nie powinna być, gdyż schroniska powinny być instytucjami, które zajmują się w razie potrzeby ochroną nie tylko zwierząt bezdomnych. Przy czym należy się zgodzić z autorami Projektu, że tego typu miejsca powinny mieć nad sobą ściślejszy nadzór, co stwierdzał także raport NIK.

Jednocześnie, propozycja zmiany art. 5 ust. 3 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt i zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, poprzez dodanie wymogu przedłożenia we wniosku zezwolenia na prowadzenie schroniska dla zwierząt bezdomnych (art. 2 pkt 4 lit. b Projektu) jest błędna legislacyjnie w takim brzmieniu, gdyż nie każda wskazana w art. 5 ust. 1 ustawy działalność nadzorowana dotyczy działalności schronisk jako takich. Dlaczego więc powiatowy lekarz weterynarii miałby wymagać we wniosku z ust. 2 takiego zezwolenia?

4. Przymusowa kastracja zwierząt (art. 1 pkt 10 Projektu)

Rozumiejąc podłoże propozycji, sama idea obowiązkowej kastracji lub sterylizacji zwierząt może budzić wątpliwości konstytucyjne – zarówno na poziomie zdrowia zwierząt, jak i uprawnień właścicielskich.

Ponadto, sprzeciw z perspektywy finansów publicznych musi budzić projektowany ustęp 6 proponowanego artykułu 9d. Gmina nie powinna obowiązkowo finansować kastracji zwierząt domowych tylko dlatego, że dochód właściciela jest niski. Utrzymywanie zwierzęcia – poza wskazaniami medycznymi (psy-przewodnicy) – jest bowiem dobrowolne i człowiek ma go na utrzymaniu w pełni świadomie. Powinien więc ponosić koszt kastracji lub sterylizacji. Koszt kastracji zwierząt nie jest zresztą wygórowany – jest to maksymalnie kilkaset złotych na rynku usług weterynaryjnych.

5. Odstraszacze ptaków

Projektowany art. 10e o treści: „Zabrania się montowania lub utrzymywania na elementach budynków urządzeń lub przedmiotów mogących powodować zranienie lub okaleczenie ptaków, w szczególności kolców lub drutów” może być zbyt szeroko interpretowany. Jeśli Projektodawcy chcą zabronić konkretnego typu odstraszaczy to powinno określić się ich rodzaj (np. metalowe). Wbrew temu, co napisano w uzasadnieniu, brzmienie przepisu może obejmować także plastikowe igły czy kolce. Tymczasem mnóstwo obiektów użyteczności publicznej musi mieć jakiegokolwiek zabezpieczenie przed ptactwem. Nie podano też jaka jest też skala ranienia ptaków przez obecnie zamontowane metalowe kolce. Ze względu na ewentualne koszty oraz estetykę przestrzeni propozycja tego przepisu budzi więc wątpliwości.

6. Realizacja programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt

1) Propozycja brzmienia art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt

Projektodawcy proponują, by gminy były zobowiązane do wykonywania wskazanych zadań własnych i ponoszenia z tego tytułu wydatków, także wtedy gdy faktyczne koszty wykonania zadań okazały się wyższe niż wskazano w uchwalanym programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi.

Brzmienie przepisu jest niewłaściwe z dwóch względów. Po pierwsze, jeśli jednostka samorządu terytorialnego ma jakieś zadanie własne, to i tak musi je realizować. Po drugie, Projektodawcy chcą dopuścić do wydatkowania środków publicznych poza ustalonymi normami. Organy obowiązują dyscyplina finansów publicznych i przepisy ustawowe. Jeśli w programie ma być określona wysokość środków, to nie powinno wprowadzać się regulacji, które jednocześnie przeczą temu przepisowi (obecnie art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt).

2) Związki międzygminne (propozycja dodania do art. 11 ustawy o ochronie zwierząt ustępu 6)

Proponowany przepis jest zupełnie zbędny, gdyż regulacje dotyczące związków międzygminnych są już zawarte w ustawie o samorządzie gminnym.

3) Treść programu i jego realizacja

- projekt przewiduje mocne uszczegółowienie gminnego programu. Część punktów wydaje się nadmiarowa (w kontekście kastracji zob. wyżej punkt 4; w kontekście znakowania zwierząt poniżej punkt 7);

- niezasadnym wydaje się wskazywanie konkretnych organizacji, które mogą zajmować się realizacją programu, ze względu na zmienność sytuacji w ramach wolności zrzeszania się i funkcjonowania organizacji (art. 1 pkt 14 lit. d – propozycja brzmienia art. 11a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt);

- propozycja art. 11b jest zbyt daleko idąca. Uderza ona we władztwo samorządowe. To gmina, we własnym zakresie, powinna określać w programie konkretne działania, które mają stanowić jego realizację. Z drugiej strony, szczegółowe określenie ustawowe zadań może powodować, że gmina

nie będzie w stanie ich wypełnić. Czy wtedy władzom gminy organy nadzorcze powinny zarzucać, że nie wypełniają przepisów ustawy?

7. Kwestia Centralnego Rejestru Zwierząt Oznakowanych

Postulujemy, by wyłączyć przepisy dotyczące przedmiotowego rejestru z Projektu. Jakkolwiek sama idea jest słuszną, to prace nad analogicznym systemem prowadzi w tym momencie Rząd. W systemie rządowego procesu legislacyjnego jest przedłożony projekt ustawy o Krajowym Rejestrze Oznakowanych Psów i Kotów (UD128). Projekt rządowy jest w tym zakresie już na wstępie bardziej rozbudowany i dokładny – przewiduje m.in. dostęp jednostek samorządu do przyszłego rejestru. Ponadto, jako projekt rządowy, będzie musiał zostać skonsultowany z samorządami.

8. Hodowla psów i kotów (proponowany Rozdział 2b ustawy o ochronie zwierząt oraz art. 15 Projektu)

Projektowane przepisy, zwłaszcza dotyczące zakazu łączenia stowarzyszeń hodowców psów i kotów oraz nakazu przynależności do takowych organizacji samych hodowców, wydają się zbyt daleko wkraczające w konstytucyjną wolność do zrzeszania się. Tym bardziej, że mają dotyczyć branży, która nie stanowi zawodów zaufania publicznego. Pośrednio nałoży to zbędne z punktu widzenia interesu publicznego obowiązki na starostów, którzy sprawują nadzór nad stowarzyszeniami (pilnowanie przekształceń stowarzyszeń w rejestrowe).

Ponadto przepisy nałożą nowe obowiązki na powiatowych lekarzy weterynarii nie wskazując jaka będzie skala tych działań. Z uzasadnienia wynika, że może być to bardzo duża liczba choćby wymaganych, półrocznych kontroli.

Proponowany art. 11j („Właściwy organ samorządowej jednostki terytorialnej, na obszarze której prowadzona jest hodowla może przeprowadzać kontrole celem ustalenia liczby utrzymywanych zwierząt — w tym szczeniąt lub kociąt.”) jest zbyt ogólny. O jakim właściwym organie samorządu mowa? Czy ma to być wójt, którego przypisuje się konkretne zadanie w kontekście zgody na hodowlę w Projekcie (propozycja art. 11ga), czy może to też być działanie starosty, który nadzoruje co do zasady stowarzyszenia?

9. Przepisy dotyczące schronisk (proponowany Rozdział 2c ustawy o ochronie zwierząt)

Przepisy dotyczące funkcjonowania schronisk z Projektu albo muszą zostać gruntownie przemodelowane albo usunięte, gdyż wprowadzają niejasności i kontrowersje głównie na bazie finansowania takich instytucji.

- 1) Wysoce nieefektywne wydaje się centralne określanie minimalnej stawki kosztowej utrzymania zwierzęcia w schronisku. Jest to bowiem uzależnione od danego gatunku, a także samego indywidualnego osobnika. W dodatku będzie do tego zależeć wysokość ustalanych środków przeznaczanych przez gminę na zwalczanie bezdomności zwierząt (art. 11n). Nie wydaje się to efektywny system, gdyż potencjał budżetowy gmin jest zupełnie różny.
- 2) Projektodawcy nie tłumaczą dlaczego produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego kategorii 3 w rozumieniu Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1069/2009 z dnia

21 października 2009 r. mają być zakazane jako karma dla zwierząt w schroniskach, skoro rozporządzenie dopuszcza go do stosowania do produkcji pasz i karmy dla zwierząt, w tym zwierząt w schroniskach (Artykuł 14 i 18 Rozporządzenia). Czy chodzi o „surowe” produkty uboczne przed stosowną obróbką? Przepis może wzbudzić wątpliwości interpretacyjne.

- 3) Absolutnie niezrozumiałym jest ograniczenie wynagrodzenia kierownika schroniska prowadzonego przez gminę do dwukrotności wynagrodzenia minimalnego za pracę oraz pracowników schroniska do półtorakrotności takiego wynagrodzenia. Autorzy chyba nie zdają sobie sprawy z realiów rynkowych i społecznych jakie panują aktualnie w Polsce. Już teraz samorządy borykają się z olbrzymim problemem znalezienia chętnych do prac w ramach stanowisk „publicznych”. Sztuczne „zamykanie” wynagrodzeń na tak niskim poziomie (brzmienie przepisu można interpretować również jako wykluczenie możliwości premii, dodatków itp.) może spowodować absolutny brak zainteresowania ze strony potencjalnych pracowników. Zwłaszcza, że jednocześnie Projektodawcy chcą narzucić zatrudnianie osób, które powinny mieć wiedzę lub doświadczenie co do pracy ze zwierzętami na wyższym niż przeciętne poziomie – np. opiekuna behawioralnego, techników weterynaryjnych czy lekarzy weterynarii. Takie określanie stawki wynagrodzeń jest absurdalne i może zakończyć się olbrzymią liczbą wakatów. Przepisy w ramach proponowanych artykułów art. 11kg i 11kh w tym zakresie należy usunąć z Projektu. Podobnie nieprzystające do możliwości faktycznych są wymagane minimalne liczby pracowników (art. 11ki) – zamiast sztywnej liczby opiekunów na zwierzęta należy wprowadzić elastyczny mechanizm w stosunku do liczby i gatunków utrzymywanych zwierząt.
- 4) Artykuł 11m przerzuca *de facto* na gminy całościowe finansowanie wszystkich schronisk. Potwierdza to art. 11p, który stwierdza, że jedyną formą finansowania schronisk dla bezdomnych zwierząt, prowadzonych przez podmioty, które nie są organizacyjnie powiązane z gminą, a którym powierzono realizację zadania są dotacje. W tej formie przepisy nie mogą się ostać. Prywatne schroniska muszą mieć inne źródła finansowania jako podstawowe.
- 5) Projekt w tym rozdziale używa określenia „jednostka powiązana organizacyjnie z gminą” – takiego określenia nie ma w polskim systemie prawnym i nie jest pewne co ono oznacza. Można się jedynie domyślać, że są to jednostki organizacyjne, które w jakiś sposób gmina stworzyła, kontroluje lub nadzoruje, mając wpływ na jej funkcjonowanie w ramach przysłowiowego nadzoru korporacyjnego. Niemniej, w przypadku finansów publicznych przepisy powinny być klarowne i precyzyjne.
- 6) Przepisy dotyczące dotacji dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych są już określone w ustawie o finansach publicznych. Nie jest więc pewne po co przepisy obligujące gminy do udzielania dotacji na wykonywanie niektórych zadań i ich wykorzystania (art. 11pa-11pj). Jeśli już, to schroniska powinny otrzymywać ogólną dotację, w ramach której winny wykonywać wszystkie zadania jakie nakłada na nie ustawa, a nie powinno rozбивać się to na poszczególne rodzaje dotacji, co tylko komplikuje system.

10. Utrzymywanie zwierzęcia odebranego skazanemu (art. 1 pkt 24 lit c Projektu)

Projektowany przepis art. 38 ust. 8 ustawy o ochronie zwierząt ma brzmieć: „Koszty utrzymania zwierzęcia do czasu egzekucji należności pieniężnych od skazanego pokrywa jednostka samorządu terytorialnego”. Po pierwsze – jaka jednostka samorządu terytorialnego? Po drugie, dlaczego to JST ma ponosić koszt wykonania wyroku sądowego przekazującego zwierzę zainteresowanej organizacji społecznej? Zgodnie z obecnym brzmieniem ona i tak ma obowiązek przekazania takiego zwierzęcia schronisku lub innemu podmiotowi, który zapewni zwierzęciu opiekę.

11. Wyłączenie zwierząt domowych spod egzekucji komorniczej

Wyrażamy głęboki sprzeciw wobec możliwości wyłączenia spod egzekucji cywilnej zwierząt domowych. W Polsce istnieje olbrzymi problem z egzekucją długów. Jakkolwiek rozumiemy racje natury symbolicznej i psychologicznej, tak nadal musimy mieć świadomość, że mamy do czynienia z istotą o wartości ekonomicznej. Ponadto, zniknie faktycznie jeden z najmocniejszych psychologicznie punktów nacisku na dłużników. Obecnie system egzekucyjny zapewnia ochronę zwierzęcia w ramach postępowania: po pierwsze przywołane przez Projektodawców brzmienie przepisu art. 844¹ KPC, po drugie, komornik jest ograniczony zawsze wnioskiem wierzyciela, po trzecie na czynności komornika przysługuje skarga.

Z poważaniem

Prezes Zarządu
Związku Powiatów Polskich
Andrzej Pionka