



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X kadencja

Druk nr 836

Warszawa, 18 października 2024 r.

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

- o zapobieganiu bezdomności psów i kotów.

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy panią poseł Ewę Szymanowską.

(-) Izabela Bodnar; (-) Elżbieta Burkiewicz; (-) Żaneta Cwalina-Śliwowska; (-) Bożenna Hołownia; (-) Rafał Kasprzyk; (-) Rafał Komarewicz; (-) Aleksandra Leo; (-) Adam Luboński; (-) Maja Ewa Nowak; (-) Barbara Okuła; (-) Barbara Oliwiecka; (-) Ryszard Petru; (-) Ewa Schädler; (-) Marcin Skonieczka; (-) Piotr Paweł Strach; (-) Ewa Szymanowska; (-) Paweł Śliz; (-) Wioleta Tomczak; (-) Kamil Wnuk; (-) Tomasz Zimoch.

USTAWA

z dnia 2024 r.

o zapobieganiu bezdomności psów i kotów¹⁾

Rozdział 1

Przepisy ogólne

Art. 1. Ustawa określa:

- 1) wykonywanie obowiązku oznakowania oraz rejestracji psów i kotów;
- 2) zasady działania ogólnodostępnych krajowych baz danych psów i kotów prowadzonych przez podmioty zrzeszone oraz Centralnego Rejestru Psów i Kotów;
- 3) wykonywanie dobrowolnej, bezpłatnej kastracji oraz sterylizacji psów i kotów.

Art. 2. Użyte w ustawie określenia oznaczają:

- 1) podmiot zrzeszony – przedsiębiorcę lub osobę prawną, w tym organizację pozarządową, o której mowa w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2023 r. poz. 571 oraz z 2024 r. poz. 834), prowadzących w systemie teleinformatycznym na zasadach i warunkach określonych w ustawie ogólnodostępną krajową bazę danych psów i kotów;
- 2) oznakowanie – trwałe wszczepienie zwierzęciu mikroczipa odpowiadającego warunkom, o których mowa w załączniku II rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 576/2013 z dnia 12 czerwca 2013 r. w sprawie przemieszczania o charakterze niehandlowym zwierząt domowych oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 998/2003 (Dz. U. UE L 178 z 28.06.2013 r., str. 1);
- 3) rejestracja – wprowadzenie do jednej z ogólnodostępnych krajowych baz danych psów i kotów prowadzonych przez podmioty zrzeszone informacji o psie albo kocie, w tym wskazanych w ustawie danych;
- 4) kastracja – zabieg polegający na chirurgicznym usunięciu gruczołów rozrodczych (płciowych): jąder u samców, jajników u samic albo jajników wraz z macicą u samic;

¹⁾ Niniejsza ustawa zmienia ustawy: ustawę z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt.

- 5) sterylizacja – zabieg polegający na podwiązaniu i przecięciu nasieniowodów u samców albo podwiązaniu i przecięciu jajowodów u samic.

Rozdział 2

Oznakowanie i rejestracja

Art. 3. 1. Właściciel psa albo kota zobowiązany jest do jego oznakowania w terminie 30 dni od dnia ukończenia przez psa albo kota 3 miesiąca życia, a jeżeli właściciel wszedł w posiadanie psa albo kota, który ukończył już 3. miesiąc życia – w terminie 30 dni od dnia wejścia w jego posiadanie.

2. Oznakowania dokonuje lekarz weterynarii wpisany do rejestru, o którym mowa w art. 24d ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1075) lub osoba, która posiada tytuł technika weterynarii, pod nadzorem lekarza weterynarii.

Art. 4. 1. Właściciel psa albo kota w terminie 7 dni od dnia oznakowania, zobowiązany jest do jego rejestracji. Obowiązek rejestracji uważa się za spełniony, jeżeli rejestracji dokonała inna osoba, w tym lekarz weterynarii, lub organizacja społeczna, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt.

2. Właścicielowi psa albo kota, a także innym osobom lub podmiotom, o których mowa w ust. 1 zdanie drugie, przysługuje uprawnienie do wyboru jednej z ogólnodostępnych krajowych baz danych psów i kotów.

3. Osoba dokonująca rejestracji zobowiązana jest wprowadzić do ogólnodostępnej krajowej bazy danych psów i kotów następujące dane:

- 1) imię i nazwisko, kod pocztowy i miejsce zamieszkania właściciela oraz jeżeli posiada – telefon i adres elektroniczny;
- 2) gatunek, rasę i płęć zwierzęcia;
- 3) numer mikroczipa;
- 4) datę wszczepienia mikroczipa;
- 5) miejsce wszczepienia zwierzęciu mikroczipa;
- 6) datę oraz przyczynę wykreślenia zwierzęcia z bazy;
- 7) jeżeli łącznie z oznakowaniem dokonane zostało szczepienie przeciwko wściekliznie – datę szczepienia;
- 8) jeżeli wykonano zabieg kastracji albo sterylizacji – datę i miejsce zabiegu oraz dane osoby wykonującej zabieg.

Art. 5. Właściciel psa albo kota zobowiązany jest do niezwłocznego, w terminie nie dłuższym niż 14 dni od zaistnienia zmiany, aktualizowania danych ujętych w ogólnodostępnej krajowej bazie danych psów i kotów.

Art. 6. Zabrania się wprowadzania do obrotu psa albo kota, wobec którego nie dopełniono obowiązku oznakowania lub rejestracji.

Art. 7. 1. Centralny Rejestr Psów i Kotów, zwany dalej „Centralnym Rejestrem”, gromadzi dane zawarte w ogólnodostępnych krajowych bazach danych psów i kotów, zapewniając bieżącą migrację danych z tych baz oraz dostęp na zasadach określonych w art. 8.

2. Centralny Rejestr jest prowadzony w systemie teleinformatycznym przez ministra właściwego do spraw informatyzacji.

3. Administratorem danych zgromadzonych w Centralnym Rejestrze jest organ prowadzący Rejestr.

Art. 8. 1. Centralny Rejestr jest jawny dla organów administracji publicznej, w tym policji i straży gminnej, lekarzy weterynarii oraz organizacji społecznych, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt.

2. Dostęp do danych zawartych w Centralnym Rejestrze jest bezpłatny.

Art. 9. 1. Działalność gospodarcza podmiotów zrzeszonych w zakresie prowadzenia ogólnodostępnej krajowej bazy danych psów i kotów, jest działalnością regulowaną w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2024 r. poz. 236 i 1222) i wymaga wpisu do rejestru podmiotów prowadzących ogólnodostępne krajowe bazy danych psów i kotów prowadzonego przez ministra właściwego do spraw rolnictwa.

2. Wpisu do rejestru dokonuje minister właściwy do spraw rolnictwa na wniosek podmiotu ubiegającego się o wpis, zawierający następujące dane:

- 1) imię i nazwisko albo nazwę wnioskodawcy;
- 2) miejsce zamieszkania i adres albo siedzibę wnioskodawcy;
- 3) numer w rejestrze przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym albo Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej;
- 4) numer identyfikacji podatkowej (NIP);
- 5) miejsce wykonywania działalności gospodarczej;

- 6) oświadczenie o wykorzystaniu infrastruktury technicznej, w tym oprogramowania, pozwalających na integrację z Centralnym Rejestrem, oraz zobowiązanie do ich dostosowania lub aktualizacji w razie zmian w Centralnym Rejestrze.

3. Wraz z wnioskiem, wnioskodawca składa oświadczenie o treści:

„Oświadczam, że:

- 1) dane zawarte we wniosku o wpis do rejestru są kompletne i zgodne z prawdą;
- 2) wnioskodawca wykorzystuje infrastrukturę techniczną, w tym oprogramowanie, pozwalające na integrację z Centralnym Rejestrem Psów i Kotów, oraz zobowiązuje się do ich dostosowania lub aktualizacji w razie zmian w tym Rejestrze;
- 3) wnioskodawca zna i spełnia szczególne warunki wykonywania działalności w zakresie prowadzenia ogólnodostępnej krajowej bazy danych psów i kotów.”.

4. Oświadczenie składa się pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań. Składający oświadczenie jest obowiązany do zawarcia w nim klauzuli następującej treści: „Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia.”. Klauzula ta zastępuje pouczenie organu o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań.

5. Po uzyskaniu wpisu do rejestru, o którym mowa w ust. 1, organ prowadzący Centralny Rejestr integruje Centralnym Rejestrem ogólnodostępną krajową bazę danych psów i kotów prowadzoną przez podmiot zrzeszony. Koszty integracji ponosi podmiot zrzeszony.

Art. 10. 1. Na wniosek ministra właściwego do spraw informatyzacji podmiot zrzeszony udostępnia temu ministrowi niezbędne dane z ogólnodostępnej krajowej bazy danych psów i kotów.

2. Podmiot zrzeszony udostępnia ponadto informacje oraz dane ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, organom Inspekcji Weterynaryjnej, wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), Policji oraz straży gminnej.

3. Podmiot zrzeszony pokrywa koszty związane z:

- 1) administrowaniem i utrzymywaniem baz danych;
- 2) udostępnianiem danych lub informacji, o których mowa w ust. 1 i 2;
- 3) integracją z Centralnym Rejestrem, w tym dostosowania infrastruktury technicznej, w tym oprogramowania, służących integracji z Centralnym Rejestrem.

Rozdział 3

Kastracja i sterylizacja

Art. 11. 1. Właściciel psa albo kota ma prawo do jego bezpłatnej kastracji albo sterylizacji.

2. Właścicielowi psa albo kota przysługuje uprawnienie do wyboru bezpłatnego zabiegu kastracji albo sterylizacji.

3. Zabiegu bezpłatnej kastracji albo sterylizacji dokonuje lekarz weterynarii wpisany do rejestru, o którym mowa w art. 24d ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt.

4. Gmina w programie, o którym mowa w art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580), ustala szczegółowe warunki dobrowolnej, bezpłatnej kastracji albo sterylizacji psów i kotów w gminie.

Rozdział 4

Finansowanie oznakowania, rejestracji, kastracji i sterylizacji

Art. 12. Właściciel psa lub kota nie ponosi opłaty za oznakowanie, rejestrację, kastrację i sterylizację.

Art. 13. 1. Finansowanie oznakowania, rejestracji, kastracji i sterylizacji jest zadaniem własnym gminy.

2. Gmina zawiera z podmiotami lub osobami uprawnionymi do wykonywania oznakowania, rejestracji, kastracji lub sterylizacji umowy na przeprowadzanie oznakowania, rejestracji, kastracji lub sterylizacji.

Art. 14. 1. Gmina otrzymuje z budżetu państwa dotację celową na refinansowanie oznakowania, rejestracji, kastracji i sterylizacji w wysokości:

- 1) 70 zł za oznakowanie i rejestrację jednego zwierzęcia;
- 2) 300 zł za kastrację albo sterylizację jednego zwierzęcia o wadze do 15 kg;
- 3) 500 zł za kastrację albo sterylizację jednego zwierzęcia o wadze powyżej 15 kg do 30 kg;
- 4) 700 zł za kastrację albo sterylizację jednego zwierzęcia o wadze powyżej 30 kg.

2. Dotacja wypłacana jest przez wojewodę jednorazowo do dnia 30 kwietnia, na podstawie informacji składanej przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w terminie do dnia

31 marca do wojewody o liczbie oznakowanych, zarejestrowanych, wysterylizowanych i wykastrowanych psów i kotów oraz stawkach refinansowania określonych w ust. 1 w roku poprzednim.

Rozdział 5

Administracyjne kary pieniężne

Art. 15. 1. Kto wprowadza do obrotu psa albo kota, wobec którego nie dopełniono obowiązku oznakowania lub rejestracji podlega administracyjnej karze pieniężnej w wysokości od 1 000 do 10 000 złotych.

2. Kto nie wypełnia obowiązku:

- 1) oznakowania psa albo kota zgodnie z art. 3,
- 2) rejestracji lub psa albo kota zgodnie z art. 4,
- 3) aktualizacji danych, o której mowa w art. 5
– podlega administracyjnej karze pieniężnej w wysokości od 100 do 1000 złotych.

3. Administracyjną karę pieniężną nakłada w drodze decyzji wójt (burmistrz, prezydenta miasta) właściwy dla miejsca zamieszkania właściciela psa albo kota.

4. Wpływy z tytułu administracyjnych kar pieniężnych stanowią dochód budżetu gminy.

Rozdział 6

Zmiany w przepisach, przepisy przejściowe i końcowe

Art. 16. W ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024 r. poz. 399) w art. 3 w ust. 2 pkt 14 otrzymuje brzmienie:

„14) zapobiegają bezdomności zwierząt na zasadach określonych w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580) i ustawie z dnia ... r. o zapobieganiu bezdomności psów i kotów (Dz. U. poz. ...);”.

Art. 17. W ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580) w art. 11a:

- 1) w ust. 2 pkt 2 otrzymuje brzmienie:
„2) opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie oraz obligatoryjne oznakowanie, rejestrację, sterylizację albo kastrację;”;
- 2) uchyla ust. 3 i 3a.

Art. 18. 1. Psy i koty oznakowane oraz poddane rejestracji przed dniem wejścia w życie ustawy, nie podlegają obowiązkowi ponownej rejestracji, o ile rejestracja nastąpiła w jednej z

ogólnodostępnych krajowych baz danych psów i kotów prowadzonych przez podmioty zrzeszone.

2. Właściciel psa albo kota niepoddanego przed dniem wejścia w życie ustawy oznakowaniu i rejestracji w jednej z ogólnodostępnych krajowych baz danych psów i kotów prowadzonych przez podmioty zrzeszone – zobowiązany jest do jego oznakowania i rejestracji w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy.

Art. 19. Minister właściwy do spraw rolnictwa przeprowadzi w latach 2025 - 2027 kampanię informacyjną na temat wprowadzonych ustawą obowiązków właścicieli psów i kotów w zakresie oznakowania i rejestracji psów i kotów oraz zasad dobrowolnej kastracji i sterylizacji psów i kotów.

Art. 20. Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2025 r.

UZASADNIENIE

I. POTRZEBA I CEL WYDANIA USTAWY

Projektowana ustawa zakłada wprowadzenie do krajowego systemu prawnego ustawowych obowiązków o charakterze powszechnym, tj. nałożonych na wszystkich właścicieli psów i kotów, polegających na obligatoryjnym oznakowaniu oraz rejestracji zwierzęcia, a przewiduje poddanie ich zabiegowi dobrowolnej, bezpłatnej kastracji lub sterylizacji w celu ograniczenia oraz zapobiegania bezdomności tych zwierząt.

Ponadto celem proponowanych rozwiązań jest zapewnienie prawnych i technicznych możliwości śledzenia losów indywidualnych psów i kotów, ich identyfikacji, ustalenia sytuacji prawnej i faktycznej, szczególnie na wypadek zagubienia, znalezienia się w schronisku dla zwierząt czy adopcji oraz prawnych możliwości zapobiegania bezdomności zwierząt, poprzez poddawanie ich obligatoryjnemu zabiegowi sterylizacji albo kastracji.

Projektowana ustawa stanowi odpowiedź na formułowane od dawna w przestrzeni publicznej – zwłaszcza przez organizacje pozarządowe o profilu prozwierzęcym oraz aktywistów ekologicznych – postulaty służące ograniczaniu bezdomności psów i kotów, zapobieganiu

przestępstwom znęcania się nad zwierzętami oraz nielegalnego ich rozmnażania², mając na uwadze dobrostan zwierząt, troskę o utrzymanie ich relacji z opiekunami (posiadaczami), a także konieczność włączenia w ten obszar państwa oraz instytucji publicznych jako gwarantujących odpowiednie, wysokie standardy, analogiczne do istniejących w innych krajach Unii Europejskiej. Nie bez znaczenia jest też dążenie do odciążenia jednostek samorządu terytorialnego, schronisk dla zwierząt oraz organizacji pozarządowych, realizujących zadania publiczne lub cele statutowe dotyczące działań na rzecz dobrostanu zwierząt.

Obowiązki przewidziane przez projektodawców w zakresie oznakowania i rejestracji mają charakter bezwzględnie wiążących, nałożonych w drodze przepisów, których zignorowanie grozi odpowiedzialnością administracyjno-prawną (administracyjna kara pieniężna).

Proponowane rozwiązanie jest zarazem wyrazem kompromisu pomiędzy dwoma alternatywnymi modelami regulacji normowanej materii, tj. z jednej strony utrzymania jej niemal zupełnie zderegulowaną, jak jest obecnie (tj. bez „twardej” regulacji wprowadzonej w drodze przepisów prawa powszechnie obowiązującego, pozostawiając przestrzeń dla aktywności podmiotów prywatnych, w tym organizacji pozarządowych oraz przedsiębiorców, które za pomocą „rynkowych” środków cywilnoprawnych: umów i innych dobrowolnych czynności prawnych, określają wzajemne prawa i obowiązki, w tym wprowadzą dane do baz danych prowadzonych przez prywatne podmioty), z drugiej zaś strony restrykcyjną, surową i etatystyczną interwencją legislacyjną, obligującą wszystkich posiadaczy psów i kotów do partycypacji w jednym centralnym, rządowym rejestrze, pod groźbą sankcji administracyjnych, administracyjno-karnych czy karnych.

Projekt ustawy zakłada ponadto wprowadzenie dla właścicieli psów i kotów możliwości dobrowolnej, bezpłatnej kastracji albo sterylizacji psów i kotów, a w tym: wprowadzenie na potrzeby niniejszej ustawy definicji legalnych sterylizacji i kastracji, przyznanie posiadaczowi zwierzęcia swobody wyboru pomiędzy zabiegiem sterylizacji lub kastracji. Zakłada się także

² Przykładowo na ten temat: *Bezpłatne „czipowanie” psów*, <https://viva.org.pl/bezplatne-czipowanie-psow/>, dostęp: 10 marca 2024 r.; *PIESEL – kampania na rzecz obowiązkowego znakowania i rejestracji zwierząt*, <https://vege.com.pl/2024/01/24/piesel-kampania-na-rzecz-obowiazkowego-znakowania-i-rejestracji-zwierzat/>, dostęp: 10 marca 2024 r.; A. Gandecka, *Kot lub pies z numerem PESEL? Właściciele zwierząt czekają duże zmiany.*, <https://sieradz.naszemiasto.pl/kot-lub-pies-z-numerem-pesel-wlasciciele-zwierzakow-czekaja/ar/c9-9581189>, dostęp: 10 marca 2024 r.; M. Tracz, *6 konkretnych dla zwierząt*, <https://malgorzataatracz.pl/6-konkretow-dla-zwierzat/>, dostęp: 10 marca 2024 r.; *Aktywiści i posłowie alarmują w sprawie bezdomności zwierząt. Mówią o konieczności zmiany prawa*, dostęp: 10 marca 2024 r.; <https://www.pap.pl/aktualnosci/aktywisci-i-poslowie-alarmuja-w-sprawie-bezdomnych-zwierzat-mowia-o-koniecznosci-zmiany> dostęp: 20 maja 2024 r.

nałożenie na gminy obowiązku wprowadzania do corocznego programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, szczegółowych warunków dobrowolnej, bezpłatnej kastracji lub sterylizacji.

Projektowana ustawa przewiduje wprowadzenie zakazu obrotu psami i kotami, wobec których nie dopełniono obowiązku oznakowania lub rejestracji, a także zwolnienie z obowiązku ponownej rejestracji zwierzęcia, o ile rejestracja nastąpiła przed dniem wejścia w życie przepisów ustawy, w jednej z ogólnodostępnych krajowych baz danych psów i kotów prowadzonych przez podmioty zrzeszone.

Rozwiązanie te mają przyczynić się do realizacji celów ustawy, w tym zwłaszcza zaowocować efektywnym ograniczeniem bezdomności psów i kotów oraz polepszeniem bytu zwierząt, respektując jednocześnie obecne realia oraz standardy konstytucyjne oraz czyniąc interwencję legislacyjną „tańszą” i mniej dotkliwą dla adresatów niż w przypadku przyjęcia alternatywnych założeń konkurencyjnych.

II. PRZEDSTAWIENIE RZECZYWISTEGO STANU W DZIEDZINIE, KTÓRA MA BYĆ UNORMOWANA I RÓŻNICE POMIĘDZY DOTYCHCZASOWYM A PROJEKTOWANYM STANEM PRAWNYM

1) Oznakowanie i rejestracja

Na dzień przedłożenia niniejszego projektu ustawy brak jest obowiązujących regulacji, które nakładałyby obowiązek oznakowania oraz rejestracji psów i kotów na ich właścicieli, przebywających na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Zagadnienie to jest obecnie kwestią obrotu prywatnoprawnego, czyli ewentualnych czynności prawnych podejmowanych swobodnie przez podmioty prawa cywilnego, działających w sferze nieuregulowanej w drodze przepisów nakładających obowiązki o charakterze administracyjnym.

W praktyce jednak funkcjonują od kilkunastu lat rejestry (bazy danych) psów i kotów – zarejestrowanych na skutek dobrowolnie podjętej decyzji przez ich posiadaczy – prowadzone przez podmioty prywatne. Zauważyć należy, że bazy te pozostają nie tylko jednymi ze skuteczniejszych sposobów walki z bezdomnością zwierząt, ale i wpisują się w urzeczywistnienie zasady pomocniczości, odciążając w ten sposób administrację publiczną oraz sektor finansów publicznych.

Przykładem takiego rejestru jest między innymi baza prowadzona przez Polskie Towarzystwo

Rejestracji i Identyfikacji Zwierząt³, oraz Międzynarodowa Baza Danych prowadzona przez Fundację SAFE-ANIMAL⁴, posiadająca kilkumilionową bazę rekordów (prowadzoną w ramach systemu elektronicznego), współpracująca bezpośrednio z największymi polskimi miastami, w których realizowane są dobrowolne programy oznakowania psów i kotów. Należą do nich między innymi takie miasta jak: Warszawa, Wrocław, Poznań, Łódź, Bytom, Szczecin, Ruda Śląska i Kraków. Ogólnodostępność bazy powoduje przede wszystkim liczne korzyści dla posiadaczy zwierząt, w tym możliwość zarejestrowania zwierzęcia niemalże z każdego miasta na terenie Rzeczypospolitej Polski. Baza ta ponadto współpracuje z lekarzami weterynarii, dzięki czemu rejestrowane w gabinetach weterynaryjnych mikrochipy dla psa i kota są od razu widoczne w bazie danych SAFE-ANIMAL. Ponadto w ramach prowadzonego rejestru Fundacja SAFE-ANIMAL czynnie angażuje się w walkę z bezdomnością zwierząt. Jej działania polegające na odnajdywaniu zwierząt poza granicami Rzeczypospolitej charakteryzują się skutecznością, co potwierdzają dotychczasowe interwencje m.in. na terenie Niemiec, Francji, Szwajcarii, Anglii, Austrii, Belgii i Holandii. Ponadto zarówno baza SAFE-ANIMAL, jak i baza Identyfikacja Polskiego Towarzystwa Rejestracji i Identyfikacji Zwierząt współpracuje z Europetnet – European Pet Network, co pozwala odnaleźć kontakt do opiekuna odnalezionego zwierzęcia niemalże z każdego miejsca w Europie. Działania podejmowane zarówno przez Fundację SAFE-ANIMAL, jak i Polskie Towarzystwo Rejestracji i Identyfikacji Zwierząt są również dostrzegane przez administrację rządową, w tym resort rolnictwa. Przykładowo: w uzasadnieniu rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 20 stycznia 2022 r. w sprawie szczegółowych wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia schronisk dla zwierząt (Dz. U. poz. 175 z późn. zm.) kilkakrotnie powoływano się na wyżej wymienione podmioty. Świadczą o tym takie fragmenty jak: „*najbardziej popularne są bazy danych safeanimal.eu, identyfikacja.pl oraz cbdzoe.pl*” (s. 15 uzasadnienia), „*schroniska zadeklarowały, że oznakowują zwierzęta i wprowadzają dane do bazy danych safeanimal.eu, identyfikacja.pl lub cbdzoe.pl*” (s. 15 uzasadnienia) oraz: „*schroniska, które oznakowują zwierzęta, wprowadza dane do bazy danych safeanimal.eu, identyfikacja.pl lub cbdzoe.pl*” (s. 44 uzasadnienia).

Biorąc pod uwagę powyższe – projektodawcy oparli przyszły system rejestracji psów i kotów

³ Zob. więcej informacji na temat działalności Polskiego Towarzystwa Rejestracji i Identyfikacji Zwierząt <https://www.identyfikacja.pl/>, dostęp: 28 maja 2024 r.

⁴ Zob. więcej informacji na temat działalności Fundacji SAFE-ANIMAL; <https://www.safe-animal.eu/pl/>, dostęp: 26 marca 2024 r.

na istniejących już, w tych wymienionych, podmiotach, wykorzystując ich dorobek organizacyjny, kontakty, doświadczenie, zasoby techniczne oraz rozpoznawalność.

Jednocześnie podkreślić trzeba, że – niezależnie od aktywności podmiotów prywatnych, a także dotychczasowego zaangażowania na tym polu organów władzy publicznej i organizacji pozarządowych oraz wzrastającej permanentnie świadomości i troski o dobrostan zwierząt wśród obywateli – zjawisko bezdomności zwierząt, w tym zwłaszcza kotów i psów, jest zagadnieniem doniosłym społecznie, wymagającym interwencji legislacyjnej. Zgodnie z uogólnionymi danymi statystycznymi szacowanej liczby psów oraz kotów w Polsce: liczby te wahają się między 6 a 8 milionów (przykładowe dane: psy ok. 7,6 mln, koty 6,4 mln⁵; ponad 8 mln psów i ponad 7 mln kotów⁶). Tymczasem, jak wskazano w raporcie Najwyższej Izby Kontroli z dnia 1 czerwca 2016 r. zatytułowanym „Zapobieganie bezdomności zwierząt” (znak: LBI.430.004.00.2016)⁷ – średnio nowych właścicieli znalazło tylko co czwarte odłowione zwierzę, a najniższy wskaźnik adopcji 11-15 proc. osiągnięto w schroniskach dużych (zob. tabela nr 1 poniżej). Ponadto Najwyższa Izba Kontroli słusznie wskazała, że „drogą do rzeczywistego rozwiązania problemu bezdomności zwierząt, w tym ograniczenia nakładów niezbędnych na opiekę nad nimi (...) jest przede wszystkim zaprogramowanie i finansowanie działań profilaktycznych, które w perspektywie czasu wyeliminują lub zmarginalizują zjawisko bezdomności zwierząt” poprzez m.in. wprowadzenie ustawowego obowiązku oznakowania i rejestracji zwierząt w jednolitym krajowym systemie ewidencyjnym.

	2012	2015
Pozostałe w schroniskach (%)	74	63
Adopcje (%)	13	24
Inne przyczyny opuszczenia schroniska (%)	1	1
Eutanazje i upadki (%)	12	12

Tabela nr 1 – Struktura zwierząt adoptowanych oraz przebywających w pozostałych

⁵ M. Ratajczak, *Polska to kraj psiarzy, ale w Europie popularniejsze są koty*, <https://rankomat.pl/nieruchomosci/polska-to-kraj-psiarzy-ale-w-europie-popularniejsze-sa-koty#:~:text=Przewaga%20ps%C3%B3w%20nad%20kotami%20w,660%20do%20600%20tys.>), dostęp: 10 marca 2024 r.

⁶ *Psy czy koty? Które zwierzęta są popularniejsze w Polsce i Europie?*, <https://www.ciekawestatystyki.pl/2023/10/psy-czy-koty.html> dostęp: 10 marca 2024 r.

⁷ Raport Najwyższej Izby Kontroli z dnia 1 czerwca 2016 r. (znak: LBI.430.004.00.2016) pt. „Zapobieganie bezdomności zwierząt”, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,11233,vp,13582.pdf>, dostęp 26 marca 2024 r.

schroniskach w latach 2012 - 2015⁸.

Z kolei, jak wynika z przeprowadzonego przez Fundację dla zwierząt „ARGOS” raportu z maja 2016 r.: „coraz większe pieniądze publiczne przeznaczone na rozwiązanie problemu bezdomnych zwierząt wydawane są od lat ze skutkiem odwrotnym do głośzonego”⁹. Jak wykazał wspomniany wyżej raport: tylko w 2022 r. liczba wyłapanych psów na jedną gminę wyniosła aż 29 bezdomnych zwierząt, z czego 83% z nich trafiło do schroniska, a koszt całego zadania gmin w zakresie dotyczącym bezdomności zwierząt w przeliczeniu na jednego psa wyniósł średnio aż 3.900 zł. Niepokoi natomiast, że w porównaniu do 2006 r. praktycznie nie uległa zmianie liczba wyłapanych psów na jedną gminę (zob. tabela nr 2).

Podobnie jak w przypadku ustaleń Najwyższej Izby Kontroli, zdaniem autorów cytowanego wyżej raportu: „środki stosowne dla uporania się ze zwierzętami bezdomnymi jako żywiołem są archaiczne i okazały się przeciwnie skuteczne. Wymagają one uchylenia i utworzenia na nowo, w oparciu m.in. o zasady prawa cywilnego (...)”.

Biorąc pod uwagę wskazane wyżej opracowania, znajduje potwierdzenie przekonanie projektodawców dotyczące konieczności prawnego uregulowania kwestii obowiązkowego oznakowania i rejestracji zwierząt.

	2006		2022	
ilość wyłapanych psów / średnio na jedną gminę	70.000	29	71.000	29
koszt całego zadania gmin dot. bezdomnych zwierząt / w przeliczeniu na jednego psa (zł)	45 mln	600	272 mln	3.900
psy przyjęte do nadzorowanych schronisk / % wyłapanych	69.000	92 %	59.000	83%

Tabela nr 2 – Fragment tabeli z raportu Fundacji dla zwierząt „ARGOS - Porównanie długoterminowe pomiędzy rokiem 2006 a 2022¹⁰.

⁸ *Ibidem*.

⁹ Raport Fundacji dla zwierząt ARGOS (maj 2016 r.), pt. „Raport o problemie bezdomnych zwierząt” – (aktualizacja: wrzesień 2023), <https://www.boz.org.pl/raport/2016.pdf>, dostęp: 26 marca 2024 r.

¹⁰ Raport Fundacji dla zwierząt ARGOS (maj 2016 r.), pt. „Raport o problemie bezdomnych zwierząt” – (aktualizacja: wrzesień 2023), <https://www.boz.org.pl/raport/2016.pdf>, dostęp: 26 marca 2024 r.

2) Kastracja i sterylizacja

Na dzień przedłożenia niniejszego projektu ustawy brak jest również jakichkolwiek szczegółowych regulacji w zakresie obowiązkowej kastracji lub sterylizacji psów i kotów. Przykładowo, regulacja z art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, wprowadziła wobec gmin obowiązek sterylizacji lub kastracji zwierząt w schroniskach w ramach corocznego programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w gminach. Ustawodawca nie uregulował natomiast problematyki kastracji i sterylizacji zwierząt domowych oraz kotów wolno żyjących. Jedynie w ust. 3a art. 11a przywołanej ustawy wskazał, że program gminy może obejmować plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w tej gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają.

Nadpopulacja zwierząt domowych oraz powiększająca się skala bezdomności zwierząt ma kilka przyczyn, do których należą m.in.: brak prawnego uregulowania kwestii sterylizacji lub kastracji psów i kotów, niekontrolowane bądź nadmierne rozmnażanie zwierząt (przez osoby prywatne, jak też hodowców) oraz brak edukacji i wiedzy społeczeństwa w zakresie ważnych metod zapobiegania bezdomności wśród zwierząt domowych. Tylko w 2022 r. w schroniskach było ponad 84 008 psów oraz 34 050 kotów. Szacuje się, że nawet tyle samo bezdomnych zwierząt przebywa w miejscach prowadzonych przez organizacje społeczne działające na rzecz zwierząt lub w domach tymczasowych¹¹. W ocenie Fundacji ZWiERZ, aby rozwiązać ten problem, potrzebne jest wdrożenie szeregu działań (w tym tych proponowanych przez projektodawców) mających na celu zapobieganie bezdomności wśród zwierząt. Są to działania polegające m.in. na: sterylizacji albo kastracji zwierząt domowych, ich powszechnym i trwałym oznakowaniu (czipowaniu), edukacji społeczeństwa w zakresie zasad opieki nad zwierzętami oraz popularyzacji przekazywania zwierząt do nowych domów (adopcji)¹².

Biorąc pod uwagę powyższe opracowanie, znajduje potwierdzenie przekonanie projektodawców dotyczące konieczności prawnego uregulowania kwestii kastracji lub sterylizacji psów i kotów w sposób, który realnie zwiększy procent kastrowanych lub sterylizowanych psów i kotów.

¹¹ Raport Głównego Lekarza Weterynarii z wizytacji schronisk dla zwierząt w roku 2022
<https://www.wetgiw.gov.pl/download/Raport-roczny-GLW-2022,5018.pdf>, dostęp: 22 maja 2024 r.

¹² *O zapobieganiu bezdomności zwierząt w gminach oraz o projekcie zwierzowa akcja kastracja!* 2021/22
<https://akcjastracja.org/wp-content/uploads/2021/09/zwierz-informator-dla-gmin-A4-2021.pdf>,
dostęp: 21 maja 2024 r.

Aktualne zadania gmin w ramach programów opieki nad zwierzętami opierają się na katalogu wskazanym w art. 11a ustawy dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580 z późn. zm.). Jak podkreśla się w doktrynie oraz orzecznictwie, zadania te mają charakter prewencyjny, a jedyną ich formą przewidzianą w tym katalogu, jest obowiązkowa sterylizacja albo kastracja psów i kotów w schroniskach dla zwierząt¹³. Zgodnie z raportem z prac Koalicji „sPrawa Bezdomnych Zwierząt”: nieopanowany problem nadmiernego rozmnażania się kotów wynika przede wszystkim z braku powszechnej, obowiązkowej na każde zgłoszenie kastracji kotów¹⁴. W przeprowadzonym badaniu „9% badanych gmin oświadczyło, że w ogóle nie zapewnia ich kastracji/sterylizacji! Spośród gmin, które na pytanie o kastrację odpowiedziały twierdząco, prawie 15% nie przeznaczyło w 2022 r. na ten cel ani złotówki, zaś ponad 9% nie wskazało wydanej kwoty. Niewielka grupa gmin wskazała, że korzysta z dofinansowania ze środków pochodzących od organizacji społecznych”¹⁵. Niedostateczna, faktyczna realizacja obowiązku zapewnienia opieki nad kotami wolno żyjącymi, w tym brak organizowania dla nich zabiegów sterylizacji i kastracji, powoduje, że ciężar realizowania usługi oraz pokrywania części kosztów zostaje przerzucony m.in. na osoby fizyczne, społecznych opiekunów czy organizacje społeczne.

Projektodawcy podzielają zatem stanowisko prezentowane przez sądy administracyjne, zgodnie z którym program opieki nie powinien stanowić ogólnych wytycznych dla gmin, lecz być dostosowany do warunków i okoliczności występujących oraz przewidywanych w danym roku i nie można mu nadawać charakteru ogólnych ram, które dopiero wymagałyby dalszej konkretyzacji¹⁶. Zasadnym jest więc nałożenie na gminy powszechnego obowiązku, obok kastracji lub sterylizacji zwierząt w schroniskach, kastracji lub sterylizacji kotów wolno żyjących. Jak podkreśla Fundacja ZWiERZ, opieka nad kotami wolno żyjącymi to nie tylko dokarmianie, utrzymanie czystości w miejscach ich bytowania, opieka weterynaryjna, ale również ich obowiązkowa sterylizacja i kastracja¹⁷, która nie tylko stanowi skuteczną metodę

¹³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 maja 2017 r., sygn. II OSK 725/17, LEX nr 2334602.

¹⁴ *Raport z prac Koalicji „sPrawa Bezdomnych Zwierząt”*

[https://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/562_20230619/\\$file/562_20230619.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/562_20230619/$file/562_20230619.pdf); dostęp: 22 maja 2024 r.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 27 września 2017 r., sygn. II SA/Go 797/17, LEX nr 2363383.

¹⁷ *O zapobieganiu bezdomności zwierząt w gminach oraz o projekcie zwierzowa akcja kastracja! 2021/22*

<https://akcjastracja.org/wp-content/uploads/2021/09/zwierz-informator-dla-gmin-A4-2021.pdf>; dostęp: 21.05.2024

zapobiegania bezdomności, ale i pozytywnie wpływa na zdrowie zwierząt¹⁸.

Biorąc powyższe pod uwagę konieczne jest przyjęcie ustawy w kształcie zaproponowanym przez wnioskodawców.

W związku z wejściem w życie ustawy nie będzie konieczne wydanie aktów wykonawczych.

Projekt jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

DEKLAROWANE SKUTKI REGULACJI (DSR) projektu ustawy

Informacja o projekcie

a) Tytuł projektu:

o zapobieganiu bezdomności psów i kotów

b) Przedstawiciel wnioskodawcy:

Posłanka Ewa Szymanowska

I. Część wstępna

[1] Zwięzły opis zidentyfikowanego problemu i proponowanych rozwiązań.

¹⁸ „Kastracja to jedyna skuteczna metoda zapobiegania bezdomności. Jest to również efektywna prewencja przeciwnowotworowa, zarówno u kocurów, jak i u kotek”, Zapobieganie bezdomności kotów – Fundacja Felineus
https://www.felineus.org/index.php/zapobieganie_bezdomnosci/; dostęp: 21 maja 2024 r.

W Polsce występuje nadmierna liczba bezdomnych psów i kotów. Stanowią one zagrożenie dla ludzi i innych zwierząt. Problem ten spowodowany jest brakiem możliwości śledzenia psów i kotów co ułatwia ich porzucanie przez właścicieli oraz niekontrolowany rozród.

Gminy mają problemy z wykonywaniem zadań związanych z bezdomnością psów i kotów, w tym zapewnieniem właściwej liczby miejsc w schroniskach dla zwierząt i zapewnieniem właściwego dobrostanu zwierząt.

Często niemożliwa jest do ustalenia sytuacja prawna i faktyczna dotycząca psa lub kota w przypadku zagubienia, znalezienia się w schronisku dla zwierząt czy adopcji.

Projekt wprowadza obowiązkowe znakowanie, rejestrację oraz dobrowolną, bezpłatną kastrację albo sterylizację psów i kotów. Obecnie wszystkie powyższe działania mają charakter fakultatywny – zależą od decyzji właściciela. Mogą być one realizowane odpłatnie lub nieodpłatnie dzięki programom realizowanym przez gminy i obejmują niewielki procent populacji psów i kotów.

Dane o przeprowadzonym oznakowaniu, rejestracji, kastracji i sterylizacji wprowadzane będą do Centralnego Rejestru Psów i Kotów pozwalającego na pozyskiwanie informacji o psach i kotach.

Właściciele nie będą ponosili kosztów oznakowania, rejestracji, kastracji i sterylizacji. Finansowanie tych czynności będzie zadaniem własnym gminy, finansowanym z budżetu państwa.

Projekt przewiduje sankcje w postaci administracyjnej kary pieniężnej za niewykonanie obowiązków wprowadzonych ustawą, nakładanej przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Niewprowadzenie proponowanych rozwiązań utrzyma obecny stan braku właściwej opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz brak powszechnego dostępu do znakowania rejestracji, oznakowania sterylizacji i kastracji zwierząt.

[2] Czy były rozważane rozwiązania alternatywne?

➤ Tak

Proponowane rozwiązanie jest zarazem wyrazem kompromisu pomiędzy dwoma

alternatywnymi modelami regulacji normowanej materii, tj. z jednej strony utrzymania jej niemal zupełnie zderegulowaną, jak jest obecnie (tj. bez „twardej” regulacji wprowadzonej w drodze przepisów prawa powszechnie obowiązującego, pozostawiając przestrzeń dla aktywności podmiotów prywatnych, w tym organizacji pozarządowych oraz przedsiębiorców, które za pomocą „rynkowych” środków cywilnoprawnych: umów i innych dobrowolnych czynności prawnych, określają wzajemne prawa i obowiązki, w tym wprowadzają dane do baz danych prowadzonych przez prywatne podmioty), z drugiej zaś strony restrykcyjną, surową i etatystyczną interwencją legislacyjną, obligującą wszystkich posiadaczy psów i kotów do partycypacji w jednym centralnym, rządowym rejestrze, pod groźbą sankcji administracyjnych, administracyjno-karnych czy karnych.

Mimo, iż – jak pokazują różnorodne doświadczenia oraz odmienne rozwiązania obowiązujące obecnie w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej – brak jest jednego uniwersalnego modelu, powszechnie akceptowanego lub przynajmniej dominującego w krajach europejskich, często spotykanym standardem jest to, że usługę rejestracji zwierząt oraz prowadzenie bazy danych (rejestrów) oznakowanych zwierząt świadczą prywatne podmioty, które co najwyżej integruje centralny rejestr państwowy (jest tak przykładowo w: Austrii, Czechach, Niemczech, Portugalii i Irlandii)¹⁹. Rozwiązanie takie wydaje się zatem – szczególnie w kontekście faktu, iż do tej pory materia objęta projektem ustawy nie była w Polsce przedmiotem normowania w drodze przepisów prawa powszechnie obowiązującego, a obecne są już doświadczone podmioty prywatne prowadzące od kilkunastu lat aktywną działalność w sferze rejestracji zwierząt, a także konstytucyjnych ram, w tym zwłaszcza zasad pomocniczości (subsydiarności) oraz proporcjonalności – rozstrzygnięciem optymalnym, wyważonym, a także najkorzystniejszym z perspektywy wielu różnych adresatów ustawy, w tym zarówno posiadaczy psów i kotów, jak i schronisk dla zwierząt, gmin oraz samych podmiotów prowadzących bazy danych (rejestry).

W trakcie prac nad projektem ustawy rozważone zostały alternatywne scenariusze interwencji legislacyjnej, w tym zwłaszcza wady oraz ewentualne zalety promowanej

¹⁹ Raporty Cat&Dog Alliance, /www.cogandcatwelfare.eu/, dostęp: 10 marca 2024 r.

w ostatnim czasie w ramach kampanii społecznej prowadzonej przez partykularną grupę aktywistów, konkurencyjnej koncepcji, bazującej na założeniu wprowadzenia jednego państwowego, centralnego rejestru psów i kotów²⁰. Projektodawcy uznali ją jednak za nadmiernie drastyczną, ryzykowną z punktu widzenia skutków (ryzyko roszczeń odszkodowawczych formułowanych przez legalnie działające w tym obszarze podmioty prywatne, a także niebezpieczeństwo pozbywania się zwierząt w celu uniknięcia obowiązku wnoszenia przewidywanej opłaty), wątpliwą konstytucyjnie oraz prawdopodobnie nieporównywalnie „droższą” w świetle oceny skutków regulacji niż rozwiązanie przewidziane niniejszym projektem ustawy. Tym bardziej, że była już ona przedmiotem krytyki oraz słusznych wątpliwości natury prawnej oraz społeczno-gospodarczej²¹.

Uwzględniono również najnowsze tendencje legislacyjne na szczeblu prawa Unii Europejskiej, w tym zwłaszcza rozwiązanie sugerowane w projekcie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie dobrostanu psów i kotów oraz ich identyfikowalności²², w którym wskazuje się na zalety związane z funkcjonowaniem międzynarodowych organizacji prowadzących bazy (rejestry) integrujące dane psów i kotów z obszaru wielu krajów Unii Europejskiej: „Wymóg zapewnienia interoperacyjności krajowych baz danych będzie miał wpływ na wszystkie państwa członkowskie. Ma to kluczowe znaczenie dla zapewnienia właściwej identyfikowalności i pełnej funkcjonalności systemów weryfikacji. Doświadczenia niektórych państw członkowskich i państw trzecich pokazują, że interoperacyjność można osiągnąć poprzez opracowanie interfejsów programowania aplikacyjnego. Przewidziano okres przejściowy, aby państwa członkowskie mogły dokonać tych dostosowań. Obecnie prywatna inicjatywa o nazwie Europetnet łączy już krajowe i regionalne bazy danych prowadzonych w 17 państwach członkowskich (choć na

²⁰ Założenia projektu ustawy wprowadzającej powszechny obowiązek czipowania psów i kotów oraz ich rejestracji w centralnej, elektronicznej bazie danych, autorstwa PiESEL na stronie internetowej: <https://piesel.org/zalozenia-naszego-projektu-ustawy/> dostęp: 10 marca 2024 r.

²¹ Przykładowo: K. Koźmiński, *Kazus centralnego państwowego rejestru psów i kotów*, „Rzeczpospolita”, <https://www.rp.pl/opinie-prawne/art40090881-krzysztof-kozminski-kazus-centralnego-panstwowego-rejestru-psow-i-kotow;>; M. Lachowicz, *PiESEL, czyli czy uzasadnione jest obowiązkowe czipowanie zwierząt*, „Rzeczpospolita”, <https://www.rp.pl/rzecz-o-prawie/art40097271-marek-lachowicz-piesel-czyli-czy-uzasadnione-jest-obowiazkowe-czipowanie-zwierzat>, dostęp: 31 marca 2024 r.

²² COM(2023) 769 final, 2023/0447 (COD), <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16406-2023-INIT/PL/pdf> dostęp: 10 marca 2024 r.

zasadzie dobrowolności)” (s. 13).

Jako słuszny przyjęto zatem pogląd, wedle którego efektywna realizacja celów ustawy możliwa jest jedynie poprzez „włączenie” do systemu rejestracji psów i kotów prywatnych podmiotów, będących częścią ponadnarodowych (działających międzynarodowo, ponad rządami poszczególnych państw członkowskich) organizacji, działających już od wielu lat na terenie niemal całej Unii Europejskiej – takich jak właśnie wspomniany w projekcie rozporządzenia Europetnet. Tym bardziej, że w Polsce aktywne są już podmioty, oferujące usługę rejestracji zwierzęcia (w tym na zasadach usługi dostępnej bezpłatnie), zrzeszone w ramach Europetnet²³.

Wprowadzanie w tym stanie obowiązku ustawowego, polegającego na obligatoryjnej rejestracji dopuszczalnej wyłącznie w nowym centralnym rejestrze o zasięgu krajowym – uznać trzeba za równoznaczne z marnotrawieniem dostępnych zasobów, stosowanie, środków nieadekwatnych do celu, a także wątpliwych w świetle konstytucyjnej zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.²⁴). Poza tym centralny, państwowy rejestr (ograniczony swoim zasięgiem do psów i kotów z terytorium jedynie jednego państwa członkowskiego), w sytuacji dynamicznych migracji ludności, a także swobód gwarantowanych prawem Unii Europejskiej, w tym zwłaszcza swobody przemieszczania się i pobytu, byłby rozwiązaniem ewidentnie nieskutecznym.

Przewidziano zatem rozwiązania polegające na wprowadzeniu obowiązku oznakowania i rejestracji psów i kotów, lecz przy zachowaniu wielości (pluralizmu) podmiotów prowadzących własne bazy danych (które zintegrowane zostaną w ramach jednego rejestru, będącego w praktyce zwieńczeniem systemu, prowadzonego w systemie teleinformatycznym, funkcjonalnie pozwalającym wyszukiwać dane za pomocą jednej wyszukiwarki uwzględniającej rekordy poszczególnych baz danych wchodzących w jego skład) oraz zagwarantowaniu posiadaczom swobody wyboru jednej z nich. W ten sposób połączono

²³ <https://www.safe-animal.eu/pl/europetnet>, dostęp: 10 marca 2024 r.

²⁴ Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

obligatoryjność z elementem „rynkowym”, równoważąc dążenie do bezpieczeństwa psów i kotów oraz zupełności systemu, z uwzględnieniem praw oraz interesów już działających podmiotów i uzyskaniem pożądanego oraz pozytywnego efektu konkurencji pomiędzy nimi.

II. Wymogi określone w art. 34 ust. 2 pkt 3–5 regulaminu Sejmu

[3] Jakie są przewidywane skutki prawne projektowanych rozwiązań?

W zakresie proponowanych zmian projektodawcy proponują:

- 1) wprowadzenie powszechnego obowiązku trwałego, elektronicznego oznakowania psów i kotów, oraz ich rejestracji w jednej z ogólnodostępnych, ogólnokrajowych elektronicznych baz danych zwierząt oznakowanych, prowadzonych przez podmioty zrzeszone przy ministrze właściwym do spraw informatyzacji (aktualnie Minister Cyfryzacji) na następujących warunkach:
 - obowiązek oznakowania realizuje się w terminie 30 dni od dnia ukończenia przez psa lub kota 3 miesiąca życia, a jeżeli właściciel wszedł w posiadanie psa albo kota, który ukończył już 3 miesiąc życia – w terminie 30 dni od dnia wejścia w posiadanie,
 - oznakowania dokonuje lekarz weterynarii lub osoba, która posiada tytuł technika weterynarii, pod nadzorem lekarza weterynarii (analogicznie do przepisu art. 3 ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o zakładach leczniczych dla zwierząt),
 - obowiązku rejestracji, w terminie 7 dni od dnia oznakowania, dokonuje właściciel psa lub kota, lecz może być również zrealizowany przez osobę trzecią, w tym lekarza weterynarii, schronisko dla zwierząt lub organizację pozarządową;
 - osoba rejestrująca zwierzę dokonuje wyboru jednej z ogólnodostępnych krajowych baz danych psów i kotów prowadzonych przez podmioty zrzeszone (art. 3);
- 2) nałożenie na właścicieli psów i kotów obowiązku niezwłocznego, jednak w terminie nie dłuższym niż 14 dni od zaistnienia zmiany, aktualizowania danych ujętych w ogólnodostępnej krajowej bazie danych psów i kotów prowadzonych przez podmioty zrzeszone (art. 4);
- 3) utworzenie Centralnego Rejestru Psów i Kotów („Centralnego Rejestru”), prowadzonego w systemie teleinformatycznym przez ministra właściwego do spraw informatyzacji zintegrowanego z ogólnodostępnymi krajowymi bazami danych psów i kotów prowadzonymi przez podmiot zrzeszone (art. 5 i art. 7));

- 4) zakaz wprowadzania do obrotu gospodarczego psów lub kotów, wobec których nie dopełniono obowiązku oznakowania lub rejestracji;
- 5) obowiązek wpisu podmiotów zrzeszonych do rejestru prowadzonego przez ministra właściwego do spraw rolnictwa,
- 6) określenie obowiązków podmiotów zrzeszonych względem organów władzy publicznej oraz ponoszenia przez nich kosztów związanych z integracją z Rejestrem;
- 7) wprowadzenie dobrowolnej, bezpłatnej sterylizacji i kastracji psów i kotów
- 8) ustalenie, że koszt oznakowania i rejestracji psów i kotów, a także ich sterylizacji albo kastracji, pokrywany będzie przez gminy, które otrzymywać będą dotację celową na refinansowanie tego zadania własnego, przekazywaną przez wojewodę na podstawie informacji o wykonanych zabiegach w roku poprzednim wg stawek określonych w ustawie;
- 9) wprowadzenie administracyjnych kar pieniężnych za niewykonywania obowiązków określonych w ustawie nakładane przez wójta i stanowiące dochód budżetu gminy.

W związku z wejściem w życie ustawy niezbędne jest dostosowanie obowiązujących przepisów

- ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach,
- ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, w zakresie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

Projekt zawiera przepisy przejściowe niezbędne dla właściwego wdrożenia ustawy przewidujące zniesienie obowiązku ponownego oznakowania i rejestracji psa i kota, wykonanych przed wejściem w życie ustawy oraz obowiązek oznakowania i rejestracji tych psów i kotów, które przed dniem wejścia w życie ustawy nie zostały poddane oznakowaniu oraz rejestracji, w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy.

Ustawa wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2025 r.

[4] Jakie są przewidywane skutki społeczne projektowanych rozwiązań?

Projekt dotyczy wszystkich właścicieli psów i kotów oraz podmiotów prowadzących ogólnodostępne bazy psów i kotów, a także lekarzy weterynarii.

Właściciele będą musieli podejmować działania w celu terminowego wykonywania obowiązków określonych ustawą, ale nie będą ponosili kosztów tych działań. Dzięki dobrowolności i bezpłatności kastracji i sterylizacji zwiększy się odsetek zwierząt wykastrowanych lub wysterylizowanych, co zwiększy ogólny dobrostan psów i kotów. Zmniejszą problemy społeczne wywoływane bezdomnością psów i kotów.

Projektowane zmiany w bezpośredni sposób wpłyną na podniesienie skuteczności podejmowanych działań w kierunku zwalczania problemu bezdomności wśród psów i kotów na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Jak wskazuje Najwyższa Izba Kontroli: „zaprogramowanie i finansowanie działań profilaktycznych w tym m.in. poprzez wprowadzenie ustawowego obowiązku znakowania i rejestracji zwierząt w perspektywie czasu zmarginalizuje i wyeliminuje zjawisko bezdomności zwierząt”²⁵.

[5] Jakie są przewidywane skutki gospodarcze projektowanych rozwiązań?

Projekt nie będzie miał skutków gospodarczych poza opisanymi w pkt 9 i 10 skutkami związanymi objęciem podmiotów zrzeszonych przepisami o działalności regulowanej.

[6] Jakie są przewidywane skutki finansowe projektowanych rozwiązań, w szczególności wpływ na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego?

Wejście w życie ustawy spowoduje zwiększenie wydatków budżetu państwa.

Zasadniczym skutkiem będzie zwiększenie wydatków w związku z wprowadzeniem dotacji celowej na refinansowanie wydatków gmin za oznakowanie, rejestrację, kastrację i sterylizację psów i kotów. Ze względu na tryb refinansowania, skutki te wystąpią w drugim roku obowiązywania ustawy. Szacuje się, że w roku 2026

²⁵ Raport Najwyższej Izby Kontroli z dnia 1 czerwca 2016 r. (znak: LBI.430.004.00.2016) pt. „Zapobieganie bezdomności zwierząt”, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,11233,vp,13582.pdf>, dostęp 26 marca 2024 r.

(obligatoryjne oznakowanie, rejestracja i dobrowolna kastracja i sterylizacja) kwota dotacji celowej wyniesie 100 milionów zł. W kolejnych latach nie powinna przekroczyć 120 milionów zł. W roku 2030 wyniesie 80 milionów zł a w latach następnych (znakowanie, kastracji albo sterylizacja zwierząt urodzonych po wejściu w życie ustawy) może wynosić szacunkowo 60, 40, 20 milionów zł rocznie. Koszty maleją odwrotnie proporcjonalnie do liczby kastrowanych, sterylizowanych i znakowanych zwierząt w latach poprzednich. Im więcej psów i kotów będzie oznakowanych i wykastrowanych tym mniejsze koszty będą ponosiły gminy. Zwierzęta oznakowane nie obciążają budżetu gmin, gdyż możliwość ustalenia tożsamości opiekuna gdy zwierzę się zgubi powoduje, że nie trafia ono do schroniska obciążając budżet gminy, a wraca do opiekuna. Natomiast każde wysterylizowane lub wykastrowane zwierzę nie rodzi następnych pokoleń zwierząt, które porzucane również trafiają do schronisk obciążając budżet.

Szacuje się, że utworzenie Centralnego Rejestru Psów i Kotów wymagać będzie nakładów nie wyższych niż maksymalnie ok. 2 mln zł w pierwszym roku jego działalności (a być może i znacznie niższych), przeznaczonych z budżetu państwa z części będącej w dyspozycji ministra właściwego ds. informatyzacji (Ministra Cyfryzacji). W następnych latach generowane koszty będą minimalne lub w ogóle znikome. Podkreślić trzeba, że zaletą proponowanego rozwiązania jest przeniesienie znacznej części kosztów na podmioty zrzeszone. Projektowane ramy prawne umożliwiają oparcie rejestru o dotychczas istniejące już wyszukiwarki integrujące funkcjonujące od wielu lat bazy danych²⁶, co pozwoliłoby w sposób legalny oraz niemal bezkosztowy zrealizować cele ustawy, bez narażania na wydatki budżetu państwa. Ponadto, rozwiązanie takie umożliwiłoby wykorzystanie wiedzy, doświadczenia oraz zasobów (w tym rekordów z danymi) podmiotów świadczących usługę prowadzenia rejestru, realizację współpracy podmiotów publicznych oraz prywatnych w ramach owej szczególnej kooperacji partnerstwa publiczno-prywatnego, a także uniknięcia problematycznego procesu importu lub transferu danych do nowego rejestru.

Ostatnim nowym wydatkiem z budżetu państwa będą koszty kampanii informacyjnej dotyczącej regulacji wprowadzanych ustawą, realizowanej w 2025 - 2027 r. przez

²⁶ Np.: <https://www.bazachipow.pl/>, dostęp: 2 kwietnia 2024 r.

ministra właściwego do spraw rolnictwa. Dla osiągnięcia właściwego efektu informacyjnego koszty takiej kampanii nie powinny być mniejsze niż 1 milion zł na rok. Finansowanie kampanii nastąpi ze środków pozostających w budżecie państwa w dyspozycji ministra właściwego do spraw rolnictwa.

Ustawa spowoduje zwiększenie wydatków budżetów gmin. Zasadniczym skutkiem ustawy zwiększającym wydatki z budżetów gmin będą koszty związane z ponoszeniem przez gminy opłat za oznakowanie kastrację i sterylizację psów i kotów. Szacuje się, że wyniosą one w pierwszych 3 latach od 80 do 120 milionów rocznie. W kolejnych latach w dynamicznej tendencji malejącej. Wydatki te będą jednak refundowane z dotacji celowej przekazywanej przez wojewodów.

Projekt ustawy przewiduje nałożenie na gminy obowiązku oznakowania, rejestracji, kastracji i sterylizacji kotów wolno żyjących, w tym ponoszenia kosztów z nim związanych. Szacuje się, że pojedynczy zabieg kastracji lub sterylizacji kota wiąże się z wydatkiem w granicach ok. 300 zł²⁷. W 2019 r., według oficjalnych danych, w Polsce było ponad 31 tys. bezdomnych kotów²⁸. Mnożąc powyższe kwoty przez liczbę bezdomnych kotów oraz dzieląc kolejno przez aktualną liczbę gmin (2477), średni wydatek na jedną gminę za sterylizację lub kastrację kotów wolno żyjących może wynieść w granicach 3.754,54 zł na rok. Podkreślić należy, że kwota ta ma jedynie charakter przykładowy oraz orientacyjny, a koszty związane z kastracją lub sterylizacją kotów wolno żyjących, które będą ponoszone przez gminy mogą zarówno wzrosnąć, jak i znacząco zmaleć, w zależności od wielkości gminy²⁹.

Skutkiem ustawy będzie też zwiększenie dochodów budżetu gminy z tytułu zapłaty administracyjnych kar pieniężnych przewidzianych w ustawie. Nie można jednak podać w tym zakresie szacunków, gdyż trudno przewidzieć skalę takich kar.

²⁷ *Kastracja kota – wszystko, co powinieneś wiedzieć przed zabiegiem*, <https://hubun.pl/blog/kastracja-kota> dostęp: 22 maja 2024 r.

²⁸ *Bezdomność zwierząt w Polsce*, <https://portica.pl/bezdomnosc-zwierzat-w-polsce.html> dostęp: 22 maja 2024 r.

²⁹ Przykładowo zgodnie raportem z prac Koalicji „sPrawa Bezdomnych Zwierząt”: „przeznaczone przez gminy na zabiegi środki w ujęciu rocznym wynoszą: do 500 zł (6% kastrujących gmin), od 500 do 1.000 zł (ponad 9% kastrujących gmin), od 1.000 do 5.000 zł (30% kastrujących gmin), od 5.000 do 10.000 zł (14 % kastrujących gmin) oraz powyżej 10.000 zł (16 % gmin deklarujących kastrację). Niewielka grupa gmin wskazała, że korzysta z dofinansowania ze środków pochodzących od organizacji społecznych”. Raport z prac Koalicji „sPrawa Bezdomnych Zwierząt” [https://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/562_20230619/\\$file/562_20230619.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/562_20230619/$file/562_20230619.pdf); dostęp: 22 maja 2024 r.

[7] Wykaz źródeł finansowania, jeśli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Źródłem finansowania wydatków budżetu państwa będą środki pozostające w dyspozycji wojewodów zaplanowane w ustawie budżetowej.

Źródłem finansowania wydatków budżetów gmin będą dotacje celowe przekazywane przez wojewodów.

[8] Czy projekt ustawy podlega procedurze notyfikacyjnej?

➤ Nie

III. Wymogi określone w art. 34 ust. 2a i 2b regulaminu Sejmu

[9] Czy projekt ustawy zawiera przepisy określające zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej (art. 34 ust. 2a regulaminu Sejmu)?

➤ Tak

Działalność gospodarcza podmiotów zrzeszonych w zakresie prowadzenia ogólnodostępnej krajowej bazy danych psów i kotów, będzie działalnością regulowaną w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców i wymagać będzie wpisu do rejestru podmiotów prowadzących ogólnodostępne krajowe bazy danych psów i kotów prowadzonego przez ministra właściwego do spraw rolnictwa.

Nie ma możliwości osiągnięcia celu ustawy za pomocą innych środków. Charakter zadań wykonywanych przez podmioty zrzeszone wymaga objęciem procedurami gwarantującymi właściwe ich wykonywanie, przez zapewnienie odpowiedniej kompetencji i nadzoru nad ich działalnością w zakresie objętym ustawą.

[10] Czy wdrożenie projektowanych przepisów spowoduje obciążenia administracyjne mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców (art. 34 ust. 2a regulaminu

Sejmu)?

➤ Tak

Ustawa będzie miała wpływ na mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców, wyłącznie w takim zakresie w jakim podmioty zrzeszone będą posiadały status takich podmiotów. Nie ma możliwości proporcjonalnego ograniczania obowiązków administracyjnych wobec tych przedsiębiorców, ze względów takich jak podane w pkt 9.

[11] Czy projekt ustawy zawiera przepisy regulacyjne lub określa wymogi dotyczące świadczenia usług transgranicznych w rozumieniu ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (art. 34 ust. 2b regulaminu Sejmu)?

➤ Nie

Warszawa, 4 listopada 2024 r.

BEOS-WPEiM-2298/24

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

05.11.2024
5.11.2024

Opinia

w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zapobieganiu bezdomności psów i kotów (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Ewa Szymanowska)

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

1. Przedmiot projektu ustawy

Proponowana ustawa dotyczy: 1) realizacji obowiązku oznakowania oraz rejestracji psów i kotów; 2) zasad działania ogólnodostępnej krajowej bazy danych psów i kotów (dalej również: ogólnodostępna baza) oraz Centralnego Rejestru Psów i Kotów (dalej: Centralny Rejestr); 3) wykonywania kastracji oraz sterylizacji psów i kotów.

Rozdział 1 proponowanej ustawy (art. 1-2) zawiera w szczególności wykaz definicji ustawowych zastosowanych w tym akcie (takich jak podmiot zrzeszony, oznakowanie, rejestracja).

W rozdziale 2 projektu (art. 3-10) określono zasady oznakowania oraz rejestracji psów i kotów. Proponowana ustawa wprowadza obowiązek oznakowania zwierzęcia (art. 3) oraz jego rejestracji (art. 4). Obowiązek oznakowania powinien zostać zrealizowany przez jego właściciela w terminie 30 dni od dnia ukończenia przez zwierzę 3 miesiąca życia. W przypadku gdy właściciel wszedł w posiadanie zwierzęcia, które ukończyło 3. miesiąc życia, obowiązek ten powinien zostać zrealizowany w terminie 30 dni od dnia wejścia w jego posiadanie. Obowiązek rejestracji zwierzęcia powinien zostać zrealizowany przez jego właściciela (bądź przez inną osobę, w tym lekarza weterynarii, lub określoną organizację społeczną) w terminie 7 dni od dnia jego oznakowania. Podmiot dokonujący rejestracji powinien wprowadzić do jednej z ogólnodostępnych baz określone dane, w szczególności imię i nazwisko, kod pocztowy i miejsce zamieszkania właściciela oraz jeżeli posiada – telefon i adres

elektroniczny. Proponowana regulacja przewiduje zakaz wprowadzania do obrotu psa albo kota, wobec którego nie dopełniono obowiązku oznakowania lub rejestracji (art. 6). Projekt zakłada utworzenie Centralnego Rejestru (art. 7-8). We wskazanym rejestrze, prowadzonym w systemie teleinformatycznym przez ministra właściwego do spraw informatyzacji, będą gromadzone dane zawarte w ogólnodostępnych bazach (a zatem również dane osobowe właścicieli psów i kotów). Proponowana ustawa określa administratora danych zawartych w Centralnym Rejestrze, jak również podmioty uprawnione w zakresie dostępu do tych danych. Zgodnie z proponowanym aktem działalność gospodarcza podmiotów zrzeszonych w zakresie prowadzenia ogólnodostępnej bazy będzie działalnością regulowaną w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców¹ (dalej: u.P.p.; art. 9). Rozpoczęcie działalności w tym zakresie będzie wymagało dokonania wpisu do rejestru podmiotów prowadzących ogólnodostępne krajowe bazy danych psów i kotów prowadzonego przez ministra właściwego do spraw rolnictwa. Podmiot ubiegający się o wpis do tego rejestru będzie zobowiązany do wskazania we wniosku określonych danych, takich jak: imię i nazwisko albo nazwę wnioskodawcy; imię i nazwisko albo nazwę wnioskodawcy; numer w rejestrze przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym albo Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej. Projektowana ustawa określa zasady przekazywania danych z ogólnodostępnej bazy na rzecz ministra właściwego do spraw informatyzacji (art. 10).

W rozdziale 3 projektu (art. 11) określono zasady przeprowadzania kastracji oraz sterylizacji psów i kotów, zaś w rozdziale 4 (art. 12-14) wskazano reguły finansowania tych zabiegów, jak również procedury oznaczania zwierzęcia. Zgodnie z proponowaną ustawą właścicielowi psa albo kota będzie przysługiwało uprawnienie do wyboru bezpłatnego zabiegu kastracji albo sterylizacji przeprowadzonego przez lekarza weterynarii wpisanego do rejestru, o którym mowa w art. 24d ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt², z którym gmina zawarła umowę na przeprowadzenie tych zabiegów. Właściciel psa lub kota nie będzie ponosił opłaty za oznakowanie, rejestrację, kastrację i sterylizację – finansowanie tych czynności będzie zadaniem własnym gminy. W projekcie określono zasady przekazywania na rzecz gmin dotacji celowej z budżetu państwa na rzecz refinansowania oznakowania, rejestracji, kastracji i sterylizacji zwierząt.

W rozdziale 5 projektu (art. 15) zawarto przepisy określające administracyjne kary pieniężne nakładane w związku z naruszeniem obowiązków wynikających z projektowanej ustawy.

W rozdziale 6 projektu (art. 16-20) określono zmiany w przepisach obowiązujących, regulacje przejściowe i końcowe. Proponowana ustawa zakłada

¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 236.

² Dz. U. z 2023 r. poz. 1075, ze zm.

zmianę pkt 14 w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach³ w zakresie modyfikacji katalogu zadań własnych gminy. Przewiduje także zmianę art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt⁴ (dalej: u.o.z.), określającego zakres przyjmowanego przez gminę programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

Proponowana ustawa ma wejść w życie 1 stycznia 2025 r.

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

Ze względu na przedmiot projektu ustawy należy przywołać następujące regulacje prawne Unii Europejskiej:

- art. 13, art. 34, art. 49 i art. 56 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TfUE);

- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych⁵; dalej: RODO).

2.1. Oceny projektu należy dokonać z uwzględnieniem art. 34 TfUE. Zgodnie z tym przepisem ograniczenia ilościowe w przywozie oraz wszelkie środki o skutku równoważnym są zakazane między państwami członkowskimi. Artykuł 34 TfUE znajduje się w tytule II części III TfUE, zatytułowanym „Swobodny przepływ towarów”. „Towarem” w rozumieniu tych przepisów jest produkt, którego wartość może zostać wyrażona w pieniądzu i który jako taki może stanowić przedmiot transakcji handlowych⁶. Jako że zwierzęta mogą stanowić przedmiot transakcji po cenach określonych w pieniądzu, są one „towarem” w rozumieniu tytułu II części III TfUE. Znajduje to potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE (dalej: TSUE lub Trybunał), w którym odnosił on te przepisy do zwierząt⁷.

2.2. Zgodnie z 49 TfUE ograniczenia swobody przedsiębiorczości obywateli jednego państwa członkowskiego na terytorium innego państwa członkowskiego są zakazane. Swoboda przedsiębiorczości obejmuje podejmowanie i wykonywanie działalności prowadzonej na własny rachunek, jak również zakładanie i zarządzanie przedsiębiorstwami na warunkach określonych przez ustawodawstwo państwa przyjmującego dla własnych

³ Dz. U. z 2024 r. poz. 399.

⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 1580, ze zm.

⁵ Dz. Urz. UE L 119 z 4.5.2016, s. 1, ze zm.

⁶ Wyrok TSUE w sprawie 7/68, ECLI:EU:C:1968:51, s. 428.

⁷ Zob. przykładowo wyroki TSUE w sprawach C-5/94, ECLI:EU:C:1996:205, pkt 17; C-67/97, ECLI:EU:C:1998:584, pkt 19; C-350/97, ECLI:EU:C:1999:242, pkt 23.

obywateli. Swoboda ta umożliwia zatem obywatelom UE trwale i ciągle uczestniczenie w życiu gospodarczym innego państwa członkowskiego niż państwo ich pochodzenia. Możliwość stosowania przepisów o swobodzie przedsiębiorczości warunkuje stała obecność w przyjmującym państwie członkowskim, wskazująca na zintegrowanie z jego życiem gospodarczym.

Swoboda przepływu usług, o której mowa w art. 56 TfUE, umożliwia obywatelom UE i ich przedsiębiorstwom, utworzonym zgodnie z prawem państw członkowskich, oferowanie świadczeń odpłatnych, legalnych i czasowych na terenie innych państw członkowskich niż państwo ich pochodzenia (czynna swoboda przepływu usług). Swoboda ta umożliwia też korzystanie ze świadczeń oferowanych przez podmioty z innych państw członkowskich (bierna swoboda przepływu usług).

Swoboda przedsiębiorczości i swoboda przepływu usług są ze sobą związane – łączy je krąg beneficjentów (obywatele UE) oraz przedmiot (działalność gospodarcza), różni natomiast element czasu, który w przypadku swobody przedsiębiorczości jest z zasady nieograniczony, podczas gdy w ramach swobody świadczenia usług działalność podmiotu pochodzącego z jednego państwa członkowskiego na terytorium innego państwa członkowskiego ma z zasady charakter tymczasowy. Swobody te różnią się także pod względem treści, gdyż inne są uprawnienia usługodawcy w ramach każdej ze swobód i inne mogą być wymagania stawiane przez prawo krajowe migrującym przedsiębiorcom, w zależności od tego, z której swobody pragną skorzystać.

Korzystanie z podstawowych swobód rynku wewnętrznego nie ma jednak charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom na mocy prawa UE, jak i prawa krajowego. Przepisy krajowe, których skutkiem mogłoby być utrudnienie lub zniechęcenie do korzystania z tych swobód, muszą jednak być: 1) niedyskryminujące wobec podmiotów z innych państw członkowskich; 2) uzasadnione koniecznością ochrony nadrzędnych wymogów interesu ogólnego; 3) adekwatne z punktu widzenia przyjętego celu; 4) konieczne, tj. nienakładające ograniczeń wykraczających poza to, co jest niezbędne dla osiągnięcia zakładanego celu regulacji⁸. Państwa członkowskie korzystają w tym zakresie z pewnego marginesu uznania co do wyboru najwłaściwszego środka, zaś okoliczność, że w danym państwie członkowskim ustanowiono bardziej rygorystyczne wymogi niż w innych, nie oznacza, że wymogi te są nieproporcjonalne⁹.

2.3. Przepisy dotyczące swobód rynku wewnętrznego należy odczytywać z uwzględnieniem art. 13 TfUE dotyczącego dobrostanu zwierząt. W artykule tym wskazano, że przy formułowaniu i wykonywaniu polityki rolnej, rybołówstwa i transportu Unii oraz polityk dotyczących rynku wewnętrznego, badań i rozwoju technologicznego oraz przestrzeni kosmicznej, UE i państwa

⁸ Wyrok TSUE w sprawie Gebhard, C-55/94, pkt 37.

⁹ Wyrok TSUE w sprawie Komisja p. Republice Włoskiej, C-110/05, pkt 65.

członkowskie w pełni uwzględniają wymagania w zakresie dobrostanu zwierząt jako istot zdolnych do odczuwania, przy równoczesnym przestrzeganiu przepisów prawnych i administracyjnych oraz zwyczajów państw członkowskich związanych w szczególności z obyczajami religijnymi, tradycjami kulturowymi i dziedzictwem regionalnym. Z punktu widzenia materii regulowanej w projekcie ustawy na uwagę zasługuje to, że przy formułowaniu i wykonywaniu polityk dotyczących rynku wewnętrznego państwa członkowskie są zobowiązane uwzględniać wymagania dotyczące dobrostanu zwierząt.

2.4. Odnosząc się do przepisów projektu ustawy dotyczących przetwarzania danych osobowych należy wskazać RODO. Zgodnie z motywem 4 preambuły oraz art. 1 RODO chroni ono podstawowe prawa i wolności uznane w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej, w szczególności prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego oraz ochrony danych osobowych. RODO ma zastosowanie do przetwarzania danych osobowych w sposób całkowicie lub częściowo zautomatyzowanych oraz do przetwarzania w sposób inny niż zautomatyzowany danych osobowych stanowiących część zbioru danych lub mających stanowić część zbioru danych (art. 2 ust. 1 RODO). Rozporządzenie jest bezpośrednio stosowane w państwach członkowskich.

Zgodnie z art. 4 pkt 1 RODO „dane osobowe” oznaczają informacje o zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osobie fizycznej; możliwa do zidentyfikowania osoba fizyczna to osoba, którą można bezpośrednio lub pośrednio zidentyfikować, w szczególności na podstawie identyfikatora takiego jak imię i nazwisko, numer identyfikacyjny, dane o lokalizacji, identyfikator internetowy lub jeden bądź kilka szczególnych czynników określających fizyczną, fizjologiczną, genetyczną, psychiczną, ekonomiczną, kulturową lub społeczną tożsamość osoby fizycznej. „Przetwarzanie” oznacza operację lub zestaw operacji wykonywanych na danych osobowych lub zestawach danych osobowych w sposób zautomatyzowany lub niezautomatyzowany, taką jak zbieranie, utrwalanie, organizowanie, porządkowanie, przechowywanie, adaptowanie lub modyfikowanie, pobieranie, przeglądanie, wykorzystywanie, ujawnianie poprzez przesłanie, rozpowszechnianie lub innego rodzaju udostępnianie, dopasowywanie lub łączenie, ograniczanie, usuwanie lub niszczenie (art. 4 pkt 2 RODO).

3. Analiza przepisów projektu ustawy pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

3.1. Na wstępie należy dokonać analizy, czy przewidywany zakaz wprowadzania do obrotu psa albo kota, wobec którego nie dopełniono określonych obowiązków ustawowych (art. 6), podlega ocenie co do zgodności z art. 34 TfUE określającym zakaz ograniczeń ilościowych w przywozie towarów oraz wszelkich środków o skutku równoważnym. Ocena zastosowania art. 34 TfUE wymaga uprzedniego rozstrzygnięcia, czy proponowany zakaz będzie miał

zastosowanie do towarów pochodzących z innych państw członkowskich niż Polska.

Projektowany przepis stanowi, że „zabrania się wprowadzania do obrotu psa lub kota, wobec którego nie dopełniono obowiązku oznakowania lub rejestracji”. Analiza przywołanego przepisu prowadzi do wniosku, że nie dotyczy on zakazu wprowadzania do obrotu wszystkich nieoznakowanych lub niezarejestrowanych psów lub kotów, lecz jedynie takich, wobec których nie dopełniono ustawowego obowiązku oznakowania lub rejestracji. Adresatem obowiązku oznakowania zwierzęcia będzie jego właściciel (art. 3). W przypadku obowiązku rejestracji zwierzęcia jego adresatem będzie również właściciel, przy czym projekt dopuszcza możliwość zarejestrowania przez inną osobę, w szczególności przez lekarza weterynarii bądź określoną organizację społeczną (art. 4). Jednocześnie rejestracja zwierzęcia będzie mogła nastąpić wyłącznie po jego uprzednim oznakowaniu przeprowadzonym na zasadach określonych w projektowanej ustawie. Na potrzeby niniejszej analizy należy także wskazać, że w obowiązującym stanie prawnym psy i koty mogą być wprowadzane do obrotu wyłącznie w miejscach ich chowu lub hodowli (art. 10a ust. 1 pkt 3 u.o.z.).

Uwzględniając przywołane wyżej przepisy projektu oraz u.o.z., należy uznać, że art. 34 TfUE nie znajduje zastosowania w odniesieniu do oceny wprowadzanego zakazu. W związku z tym, że zakres proponowanej ustawy (a zatem również obowiązków związanych z oznakowaniem oraz rejestracją psów i kotów) obejmie wyłącznie terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, projektowany zakaz nie będzie miał zastosowania do towarów pochodzących z innych państw członkowskich niż Polska.

3.2. Proponowana ustawa powinna zostać poddana ocenie co do zgodności z traktatowymi wymogami dotyczącymi swobody przedsiębiorczości oraz swobody przepływu usług w zakresie, w którym zakłada, że działalność gospodarcza podmiotów zrzeszonych w zakresie prowadzenia ogólnodostępnej krajowej bazy danych psów i kotów będzie działalnością regulowaną w rozumieniu przepisów u.P.p. (art. 9). Projekt stanowi, że rozpoczęcie działalności w tym zakresie będzie wymagało dokonania wpisu do rejestru podmiotów prowadzących ogólnodostępne krajowe bazy danych psów i kotów prowadzonego przez ministra właściwego do spraw rolnictwa.

Z art. 49 i art. 56 TfUE są wywodzone określone wnioski orzecznicze (zob. pkt 2.2 opinii). Uwzględniając orzecznictwo TSUE, można stwierdzić, że w projektowanym art. 9 nie wprowadza się dyskryminacji bezpośredniej (jawnej), ponieważ nie różnicuje się w nim w sposób wyraźny sytuacji prawnej podmiotów objętych jego regulacją w zależności od ich przynależności państwowej. Wynikające z proponowanej regulacji ograniczenie możliwości prowadzenia działalności oraz świadczenia usług, odnosi się w jednakowym stopniu do przedsiębiorców z Polski, jak i pozostałych państw członkowskich.

Nie wyczerpuje to jednak analizy zgodności projektu z art. 49 i art. 56 TfUE. Należy bowiem rozważyć, czy proponowany przepis nie wprowadza dyskryminacji pośredniej (ukrytej) lub innych ograniczeń swobody przedsiębiorczości lub swobody świadczenia usług o charakterze niedyskryminacyjnym. Dyskryminacja pośrednia ma miejsce, gdy pozornie neutralny przepis, stosowany niezależnie od przynależności państwowej, stawia w niekorzystnej sytuacji przede wszystkim lub w znacznej większości przedsiębiorców z innych państw członkowskich¹⁰. W odniesieniu do projektowanej regulacji brak jest przesłanek do stwierdzenia dyskryminacji pośredniej, bowiem nie przewiduje ona rozwiązań, które w praktyce stawiałyby w gorszej sytuacji podmioty z innych państw członkowskich¹¹.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału wszelkie podjęte przez państwa członkowskie środki, które uniemożliwiają, utrudniają lub czynią mniej atrakcyjnymi korzystanie ze swobód traktatowych stanowią bariery w ramach rynku wewnętrznego – nawet jeżeli te ograniczenia są stosowane bez rozróżnienia wobec podmiotów z państwa przyjmującego i z innych państw członkowskich¹².

W szczególności należy uwzględnić utrwaloną linię orzeczniczą TSUE, zgodnie z którą zakaz wyrażony w art. 49 TfUE nie ogranicza się do dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, ale obejmuje również niedyskryminacyjne ograniczenia swobody przedsiębiorczości. Państwa członkowskie mogą bowiem wprowadzać regulacje w zakresie określania zasad dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej, lecz pod pewnymi warunkami. Jak wynika z orzecznictwa TSUE, środki krajowe, które mogłyby utrudnić lub uczynić mniej atrakcyjnym korzystanie z podstawowej swobody, jaką jest swoboda przedsiębiorczości, powinny spełniać cztery warunki: 1) muszą być stosowane w sposób niedyskryminujący, 2) muszą być usprawiedliwione nadrzędnymi wymogami interesu ogólnego, 3) muszą być odpowiednie do zapewnienia realizacji zamierzonego celu i 4) nie mogą wykraczać poza to, co konieczne dla realizacji tego celu¹³.

W odniesieniu do proponowanych zmian, jak odnotowano wyżej, nie ma mowy o dyskryminowaniu podmiotów z innych państw członkowskich. Pierwszy warunek dopuszczalności projektowanego ograniczenia jest zatem spełniony. Jeżeli chodzi o interes ogólny podlegający ochronie, projektodawcy wskazali na zapewnienie właściwego dobrostanu zwierząt w związku z rozwiązywanym problemem nadmiernej bezdomności psów i kotów. Są to względy zmierzające do osiągnięcia słuszných celów zgodnych z art. 13 TfUE i uzasadnionych

¹⁰ Zob. np. wyrok TSUE w sprawie Celozzi, C-332/05, pkt 24.

¹¹ Por. wyrok TSUE w sprawie Maria Eugenia Van der Weegen i in. przeciwko Belgische Staat, C-580/15, pkt 29.

¹² Wyroki TSUE w sprawie Deutsche Shell GmbH przeciwko Finanzamt für Großunternehmen in Hamburg, C-293/06, pkt 2 oraz w sprawie Ladbrokes Betting & Gaming Ltd i Ladbrokes International Ltd przeciwko Stichting de Nationale Sporttotalisator, C-258/08, pkt 15.

¹³ Zob. m.in. wyroki TSUE w sprawie Gebhard, C-55/94, pkt 37, w sprawie Hartlauer, C-169/07, pkt 44 oraz w sprawie Attanasio Group, C-384/08, pkt 51.

nadrzędnym względem interesu ogólnego, wobec czego – w świetle orzecznictwa TSUE – państwa członkowskie mogą powoływać się na nie, aby uzasadnić odstępstwa od swobód rynku wewnętrznego¹⁴. Drugi i trzeci warunek również należy uznać za spełnione. W świetle danych zawartych w uzasadnieniu projektu wprowadzenie proponowanych ograniczeń pozwoli przeciwdziałać opisanym w nim negatywnym zjawiskom, co pozwala uznać, że proponowane przepisy mają charakter celowy (adekwatny).

W odniesieniu do czwartego warunku (konieczność) trzeba odnotować, że w deklarowanych skutkach regulacji projektu ustawy wskazano na brak możliwości osiągnięcia celu ustawy za pomocą innych środków niż objęcie podmiotów prowadzących ogólnodostępne bazy wymogami dotyczącymi działalności regulowanej. Zgodnie ze stanowiskiem projektodawców charakter zadań realizowanych przez te podmioty wymaga wprowadzenia procedur gwarantujących właściwe ich wykonywanie. W związku z powyższym należy uznać, że projektowane rozwiązania są proporcjonalne do zamierzonego celu, w kontekście art. 49 i art. 56 TUE.

Analiza projektowanych rozwiązań prowadzi do wniosku, że nie są one sprzeczne z traktatowymi wymogami dotyczącymi swobody przedsiębiorczości oraz swobody przepływu usług.

3.3. Projekt ustawy zakłada przetwarzanie danych osobowych w rozumieniu RODO; regulacje w tym zakresie zawarto w art. 4, art. 5, art. 7, art. 8 oraz art. 10.

Przepisy projektu przewidujące przetwarzanie danych osobowych podlegają ocenie co do zgodności z kryteriami przetwarzania danych osobowych określonych w RODO.

W odniesieniu do przewidzianego w projekcie przetwarzania danych osobowych należy wskazać art. 6 RODO. Artykuł ten wskazuje kryteria legalności przetwarzania danych. Ze względu na przedmiot projektu ustawy należy uznać, że spełnione są kryteria legalności opisane w art. 6 ust. 1 lit. c i e RODO, tj. odpowiednio: przetwarzanie jest niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze oraz przetwarzanie jest niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi. W przypadku kryteriów określonych w art. 6 ust. 1 lit. c i e RODO podstawa przetwarzania musi być określona w prawie Unii Europejskiej lub w prawie krajowym. Cel przetwarzania musi być określony w tej podstawie prawnej lub, w przypadku przetwarzania, o którym mowa w art. 6 ust. 1 lit. e RODO – musi być ono niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym. Podstawa prawna może zawierać przepisy szczegółowe dostosowujące stosowanie RODO, w tym: ogólne warunki zgodności z prawem przetwarzania

¹⁴ Por. np. wyroki TSUE w sprawie Attanasio Group, C-384/08, pkt 50 oraz w sprawie Geurts i Vogten, C-464/05, pkt 24.

przez administratora, rodzaj danych podlegających przetwarzaniu, osoby, których dane dotyczą, podmioty, którym można ujawnić dane osobowe, cele, w których można je ujawnić, ograniczenie celu, okresy przechowywania oraz operacje i procedury przetwarzania. Prawo Unii lub prawo państwa członkowskiego muszą służyć realizacji celu leżącego w interesie publicznym oraz być proporcjonalne do wyznaczonego, prawnie uzasadnionego celu (art. 6 ust. 3 RODO).

Można uznać, że proponowane przepisy dotyczące przetwarzania danych osobowych spełniają kryteria legalności przetwarzania danych osobowych określone w art. 6 ust. 1 i 3 RODO. Projekt ustawy nie jest sprzeczny z regulacjami dotyczącymi ochrony danych osobowych określonymi w RODO.

4. Konkluzja

Poselski projekt ustawy o zapobieganiu bezdomności psów i kotów nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Autor:

Konrad Kuszel

ekspert ds. legislacji

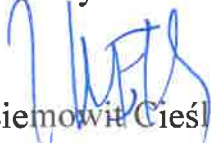
w Biurze Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji



Ziemowit Cieślak

Warszawa, 4 listopada 2024 r.

BEOS-WPEiM-2299/24 SLUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SPS-WP. 220.245.8.2024

Data wpływu 05.11.2024

SEJMU

DS. 1120.425.2024 (2)
5.11.2024

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia

w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zapobieganiu bezdomności psów i kotów (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Ewa Szymanowska) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a ust. 1 regulaminu Sejmu

Proponowana ustawa dotyczy: 1) realizacji obowiązku oznakowania oraz rejestracji psów i kotów; 2) zasad działania ogólnodostępnej krajowej bazy danych psów i kotów (dalej: ogólnodostępna baza) oraz Centralnego Rejestru Psów i Kotów (dalej: Centralny Rejestr); 3) wykonywania kastracji oraz sterylizacji psów i kotów.

Rozdział 1 proponowanej ustawy (art. 1-2) zawiera w szczególności wykaz definicji ustawowych zastosowanych w tym akcie (takich jak podmiot zrzeszony, oznakowanie, rejestracja).

W rozdziale 2 projektu (art. 3-10) określono zasady oznakowania oraz rejestracji psów i kotów. Proponowana ustawa wprowadza obowiązek oznakowania zwierzęcia (art. 3) oraz jego rejestracji (art. 4). Obowiązek oznakowania powinien zostać zrealizowany przez jego właściciela w terminie 30 dni od dnia ukończenia przez zwierzę 3 miesiąca życia. W przypadku gdy właściciel wszedł w posiadanie zwierzęcia, które ukończyło 3. miesiąc życia, obowiązek ten powinien zostać zrealizowany w terminie 30 dni od dnia wejścia w jego posiadanie. Obowiązek rejestracji zwierzęcia powinien zostać zrealizowany przez jego właściciela (bądź przez inną osobę, w tym lekarza weterynarii, lub określoną organizację społeczną) w terminie 7 dni od dnia jego oznakowania. Podmiot dokonujący rejestracji powinien wprowadzić do jednej z ogólnodostępnych baz określone dane, w szczególności imię i nazwisko, kod pocztowy i miejsce zamieszkania właściciela oraz jeżeli posiada – telefon i adres elektroniczny. Proponowana regulacja przewiduje zakaz wprowadzania do obrotu psa albo kota, wobec którego nie dopełniono obowiązku oznakowania

lub rejestracji (art. 6). Projekt zakłada utworzenie Centralnego Rejestru (art. 7-8). We wskazanym rejestrze, prowadzonym w systemie teleinformatycznym przez ministra właściwego do spraw informatyzacji, będą gromadzone dane zawarte w ogólnodostępnych bazach (a zatem również dane osobowe właścicieli psów i kotów). Proponowana ustawa określa administratora danych zawartych w Centralnym Rejestrze, jak również podmioty uprawnione w zakresie dostępu do tych danych. Zgodnie z proponowanym aktem działalność gospodarcza podmiotów zrzeszonych w zakresie prowadzenia ogólnodostępnej bazy będzie działalnością regulowaną w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców¹ (art. 9). Rozpoczęcie działalności w tym zakresie będzie wymagało dokonania wpisu do rejestru podmiotów prowadzących ogólnodostępne krajowe bazy danych psów i kotów prowadzonego przez ministra właściwego do spraw rolnictwa. Podmiot ubiegający się o wpis do tego rejestru będzie zobowiązany do wskazania we wniosku określonych danych, takich jak: imię i nazwisko albo nazwę wnioskodawcy; imię i nazwisko albo nazwę wnioskodawcy; numer w rejestrze przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym albo Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej. Projektowana ustawa określa zasady przekazywania danych z ogólnodostępnej bazy na rzecz ministra właściwego do spraw informatyzacji (art. 10).

W rozdziale 3 projektu (art. 11) określono zasady przeprowadzania kastracji oraz sterylizacji psów i kotów, zaś w rozdziale 4 (art. 12-14) wskazano reguły finansowania tych zabiegów, jak również procedury oznaczania zwierzęcia. Zgodnie z proponowaną ustawą właścicielowi psa albo kota będzie przysługiwało uprawnienie do wyboru bezpłatnego zabiegu kastracji albo sterylizacji przeprowadzonego przez lekarza weterynarii wpisanego do rejestru, o którym mowa w art. 24d ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt², z którym gmina zawarła umowę na przeprowadzenie tych zabiegów. Właściciel psa lub kota nie będzie ponosił opłaty za oznakowanie, rejestrację, kastrację i sterylizację – finansowanie tych czynności będzie zadaniem własnym gminy. W projekcie określono zasady przekazywania na rzecz gmin dotacji celowej z budżetu państwa na rzecz refinansowania oznakowania, rejestracji, kastracji i sterylizacji zwierząt.

W rozdziale 5 projektu (art. 15) zawarto przepisy określające administracyjne kary pieniężne nakładane w związku z naruszeniem obowiązków wynikających z projektowanej ustawy.

W rozdziale 6 projektu (art. 16-20) określono zmiany w przepisach obowiązujących, regulacje przejściowe i końcowe. Proponowana ustawa zakłada zmianę pkt 14 w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach³ (w zakresie modyfikacji katalogu zadań własnych gminy) oraz zmianę art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r.

¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 236.

² Dz. U. z 2023 r. poz. 1075, ze zm.

³ Dz. U. z 2024 r. poz. 399.

o ochronie zwierząt ⁴ (określającego zakres przyjmowanego przez gminę programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt).

Projekt ustawy nie zawiera przepisów, które mają na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej.

Poselski projekt ustawy o zapobieganiu bezdomności psów i kotów **nie stanowi projektu ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej** w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

Autor:

Konrad Kuszal

ekspert ds. legislacji

w Biurze Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji



Ziemowit Cieřlik

⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 1580, ze zm.



ZARZĄD

PREZES

Andrzej Płonka
POWIAT BIELSKI (woj. śląskie)

WICEPREZESI

Jan Grabkowski
POWIAT POZNAŃSKI

Jerzy Kolarz
POWIAT BUSKI

Adam Krzysztoń
POWIAT ŁĄNCUCKI

Krzysztof Lis
POWIAT SZCZECINECKI

Andrzej Nowicki
POWIAT PIŚKI

Andrzej Potępa
POWIAT BRZESKI

Sławomir Snarski
POWIAT BIELSKI (woj. podlaskie)

Zbigniew Szumski
POWIAT ŚWIEBODZIŃSKI

CZŁONKOWIE

Artur Adamski
POWIAT PŁOŃSKI

Sebastian Burdzy
POWIAT ŚREDZKI

Robert Godek
POWIAT STRZYŻOWSKI

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 Rzeszutowski
POWIAT SIERPECKI

Marek Szczepański
POWIAT CHOJNICKI

Waldemar Trelka
POWIAT RADOMSKI

KOMISJA REWIZYJNA

PRZEWODNICZĄCY

Andrzej Szymanek
POWIAT WIERUSZOWSKI

Z-CIA 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.0531/244/24

Warszawa, 29 października 2024 roku

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS
L.dz. DS. 1804.434.2024
Data wpływu 30.10.2024

Szanowny Pan
Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu RP

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo Kancelarii Sejmu z dnia 25 października 2024 r. zawierające prośbę o przedłożenie opinii w sprawie **poselskiego projektu ustawy o zapobieganiu bezdomności psów i kotów (nr SH-020-241/24; dalej także jako „Projekt”)** Związek Powiatów Polskich przekazuje poniższe stanowisko.

Związek Powiatów Polskich pozytywnie odnosi się do idei stworzenia centralnego rejestru psów i kotów. Niemniej, należy zauważyć, że Rząd pracuje nad swoją wersją ustawy w tym zakresie. Projekt ustawy o Krajowym Rejestrze Oznakowanych Psów i Kotów (nr z wykazu UD128) stanowi próbę kompleksowego uregulowania tematu, przy udziale samorządu terytorialnego. Również do projektu rządowego nasza organizacja wysłała swoje uwagi.

Stąd proponujemy by na etapie prac parlamentarnych połączyć projekt poselski wraz z projektem rządowym w celu stworzenia najlepszych rozwiązań.

Niemniej, do wskazanego wyżej projektu poselskiego wnosimy następujące uwagi:

- 1) nie widzimy potrzeby rozdzielania czynności „oznakowania” i „rejestracji”. Dokonanie oznakowania zwierzęcia powinno iść od razu w parze z rejestracją w centralnym rejestrze. Dzięki temu będzie pewność, że rejestracja zostanie dokonana;
- 2) skoro ma istnieć jedna, centralna baza, to po co funkcjonowanie różnych, ogólnokrajowych baz? Komplikuje to przejrzystość systemu; weterynarze powinni mieć dostęp do centralnej bazy danych;

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-4P.020.245.6.2024

Data wpływu 30.10.2024r.

3) nie wydaje się rozsądnym z punktu widzenia finansów publicznych zapewnianie „darmowego” kastrowania lub sterylizacji zwierząt oraz czynności rejestracyjnych. I nieważne czy to będzie zadanie własne gmin finansowane przez gminy, czy zadanie własne finansowane przez Skarb Państwa (jak proponują Projektodawcy). Skala takich działań to, jak sami wnioskodawcy wskazują, nawet kilkadziesiąt milionów rocznie. Tymczasem zabiegi te kosztują na rynku usług weterynaryjnych maksymalnie kilkaset złotych. Jeśli więc ktoś decyduje się na zwierzę domowe, winien liczyć się z podstawowymi wydatkami. Nie będzie to stanowić wielkiego obciążenia domowego budżetu.

Ponadto, w konstrukcji zaproponowanej przez Wnioskodawców, trudno będzie określić takie wydatki „na przyszłość” w programie wynikającym z art. 11 a ustawy o ochronie zwierząt. Skąd gmina ma wiedzieć ile psów i kotów wysterylizuje, wykastruje i oznaczy w danym roku? Tymczasem program ten stanowi podstawę wydatkowania konkretnych działań gminy. Czy wydatkowanie większych kwot ze względu na większą liczbę zwierząt, nie będzie budzić wątpliwości choćby regionalnych izb obrachunkowych? W dodatku finansowanie przez wojewodów ma być „wsteczne” na podstawie zebranych danych z poprzedniego roku, co oznacza, że gmina będzie „kredytować” to działanie. Z punktu widzenia samorządów to konstrukcja ryzykowna.

Projektodawcy chcą też ustanowić sztywne ceny za oznakowanie, rejestrację, sterylizację i kastrację (art. 14 Projektu). Doświadczenie pokazuje jednak, że sztywne ustalanie cen, bez automatycznego mechanizmu waloryzacyjnego, uwzględniającego choćby inflację, prędzej czy później kończy się płatnościami poniżej kosztów wykonania usługi, a przez to zmniejszania się kręgu chętnych do wykonywania danej usługi finansowanej przez podmioty publiczne. Przepis ten jest więc błędny i w takiej formule nie może się ostać.

Z poważaniem

Prezes Zarządu
Związku Powiatów Polskich
Andrzej Płonka



SĄD NAJWYŻSZY

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

Warszawa, 31 października 2024 r.

BSA II.022.56.2024

DS. 1804.441.2024
08.11.2024

Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z dnia 25 października 2024 r., znak: SPS-WP.020.245.5.2024, mając na uwadze treść art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r. poz. 622), w świetle którego Sąd Najwyższy może opiniować projekty tylko takich ustaw i innych aktów normatywnych, na podstawie których orzekają i funkcjonują sądy, a także innych projektów ustaw w zakresie, w jakim mają one wpływ na sprawy należące do właściwości Sądu Najwyższego, uprzejmie informuję, że **poselski projekt ustawy o zapobieganiu bezdomności psów i kotów** nie podlega opiniowaniu.

Z poważaniem,

dr hab. Małgorzata Manowska

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-WP.020.245.9.2024

Data wpływu 12.11.2024

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SPS-WP.020.245.10.2024

Olsztyn, 15.11.2024 r.

Data wpływu 19.11.2024

033.9.80.2024

WYSTĄPIENIE SZEFA KANCELARII SEJMU

L.dz. DS.1804.468.2024

Data wpływu 19.11.2024

Szanowny Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Opinia Związku Gmin Warmińsko-Mazurskich

**w sprawie: poselskiego projektu ustawy o zapobieganiu bezdomności psów i kotów
(SH.020.241.2024)**

Związek Gmin Warmińsko-Mazurskich wyraża swoje pełne poparcie dla inicjatywy ustawodawczej mającej na celu wprowadzenie unormowań prawnych zmierzających do ograniczenia bezdomności psów i kotów.

Od wielu lat można zaobserwować zwiększającą się liczbę bezdomnych psów i kotów. Koty wolno żyjące rozmnażają się od 1 do 3 razy do roku, co skutkuje zwiększeniem populacji tych zwierząt. Gminy co roku przekazują na sterylizację i kastrację bezpańskich zwierząt duże środki finansowe ze swoich budżetów, które w porównaniu do lat poprzednich, co roku są coraz większe. Z uwagi na duże środki finansowe na realizację zadania w formie oznakowania, kastracji i sterylizacji zwierząt, finansowanie tego celu w formie dotacji celowej przez budżet państwa było by dużym wsparciem finansowym dla gmin.

Niemniej jednak wprowadzana ustawa powinna zawierać precyzyjne zapisy, które pozwolą w jak największym stopniu zabezpieczyć osiągnięcie zamierzonego celu. Z uwagi na stwierdzone braki lub nieścisłości, które mogą powodować ograniczenia w znakowaniu i sterylizacji lub kastracji zwierząt lub wręcz je uniemożliwiać chcielibyśmy przekazać nasze uwagi do projektu Ustawy o zapobieganiu bezdomności psów i kotów.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że obowiązek znakowania oraz rejestracji zgodnie z art. 3 i art. 4 spoczywa na właścicielu zwierzęcia, przy czym nie ma w słowniczku pojęć wyjaśnienia jak rozumieć należy słowo „właściciel”.

Zwierzęta odgrywają szczególną rolę w polskim systemie prawnym, który stara się uwzględniać ich unikalny status jako istot żyjących, zdolnych do odczuwania bólu i cierpienia, co wynika z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt. Przepis ten odróżnia zwierzęta od rzeczy nieożywionych, nadając im odrębny status prawny.

Niemniej jednak, mimo uznania ich za istoty żyjące, polskie prawo cywilne w pewnych sytuacjach traktuje zwierzęta analogicznie do rzeczy. Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt, w sytuacjach, gdy przepisy szczególne dotyczące ochrony zwierząt nie regulują danej kwestii, do zwierząt stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące rzeczy. Oznacza to, że zwierzęta mogą być przedmiotem takich czynności prawnych jak sprzedaż, darowizna, zastaw, czy wniesienie do spółki jako aport. W praktyce oznacza to, że mimo uznania zwierząt za istoty czujące, mogą one być w pewnych sytuacjach prawnych traktowane na zasadach analogicznych do rzeczy.

Ta dualność prawna rodzi szereg pytań dotyczących statusu zwierząt i ich traktowania w różnych zdarzeniach prawnych. Brak jednoznacznej i kompleksowej definicji legalnej zwierzęcia w Kodeksie cywilnym prowadzi do powstania luk prawnych, które mogą być wypełniane przez interpretacje sądowe lub przyszłe zmiany legislacyjne.

Występująca na gruncie przepisów prawa dwoistość polegająca na tym, że dana jednostka jednocześnie nie jest rzeczą i nią jest powoduje szereg komplikacji dotyczących „prawa własności”. „Własność” zwierzęcia może więc przysługiwać osobie fizycznej, osobie prawnej bądź jednostce organizacyjnej niebędącej osobą prawną, nie wyłączając Skarbu Państwa. W tym miejscu należy nadmienić, że właścicielem psa w zakresie ewentualnej odpowiedzialności karnej i wykroczeniowej może być wyłącznie osoba fizyczna. Należy zatem się zastanowić kto jest właścicielem psa przykładowo wykorzystywanego w spółce jako stróżujący lub służącego w Policji czy Straży Granicznej? Ponadto czy przez termin właściciel psa należy rozumieć też inną osobę, pod której opieką zwierzę pozostaje lub posiadacz czy opiekun. Z doświadczenia wiemy, że często dochodzi do sytuacji, w których do zwierzęcia nikt się nie przyznaje. Dlatego konieczne jest wskazanie dokładnie, na jakiej podstawie organ ma uznawać, że ma do czynienia z właścicielem – umowa kupna-sprzedaży, faktura, umowa darowizny, książeczka lekarsko-weterynaryjna? Nie należy również zapominać o szeregu psów i kotów, które są przekazywane nieodpłatnie bez żadnego

dokumentu potwierdzającego własność. Istnieje problem jak wówczas należy ustalić jego właściciela. Czy właścicielem ma być właśnie osoba pod którą opieką zwierzę aktualnie pozostaje niezależnie od formy wejścia w te „posiadanie”.

Podsumowując należy w sposób wyraźny w projekcie ustawy zawrzeć definicję pojęcia właściciel. W przeciwnym razie w praktyce będzie się to wiązało z niemożliwością znalezienia podstawy prawnej do nałożenia przewidzianej ustawą administracyjnej kary pieniężnej za brak niestosowanie się do obowiązków.

Kolejne nieprecyzyjne sformułowanie „wprowadzanie do obrotu” nie zostało zdefiniowane w przepisach przedmiotowego projektu ustawy. Jednocześnie zgodnie z art. 2 pkt 14 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2023r., poz. 1075, ze zm.) przez obrót należy rozumieć przywóz, umieszczanie na rynku oraz wywóz do państw trzecich. Pkt 13 tego artykułu definiuje termin „umieszczanie na rynku” jako przetrzymywanie lub prezentację w celu sprzedaży, oferowanie do sprzedaży, sprzedaż, dostarczanie lub każdy inny sposób wprowadzania na rynek. W takim ujęciu przy braku definicji tego pojęcia zachodzi wątpliwość czy pies/kot, który nie jest przedmiotem sprzedaży (przykładowo został podarowany/przygarnięty) podlega zakazowi z art. 6 prezentowanego projektu. W związku z powyższym jedynie sąd mógłby rozstrzygnąć, jaką wykładnię pojęcia „wprowadzenia do obrotu” należy przyjąć w konkretnej sprawie. Brak tej definicji uniemożliwia nakładanie sankcji w postaci administracyjnych kar pieniężnych na podstawie art. 15 ust. 1 projektu ustawy.

Kontrowersyjną kwestią jest zakres danych jawnych - dostępnych zgodnie z art. 8 projektu dla organów administracji publicznej, w tym policji i straży gminnej, lekarzy weterynarii oraz organizacji społecznych, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt. Należy w tym miejscu pochylić się nad stworzoną dzięki temu katalogowi możliwością nieuzasadnionych wglądów do istniejącej bazy przez przedstawicieli organów/instytucji wymienionych powyżej w kontekście obowiązujących w Polsce przepisów związanych z ochroną danych osobowych.

Bezpłatny i jawny dostęp, jeśli będzie nieograniczony oraz nie utrwalany poprzez rozwiązania systemowe zapisujące logowania i pobieranie danych lub nie będzie podlegał

wnioskowaniu elektronicznemu o ich udostępnienie ze wskazaniem powodów sprawdzenia może prowadzić do niekontrolowanego i nieuprawnionego wchodzenia w posiadanie danych osobowych o właścicielach zwierząt nie związanych z czynnościami prowadzonymi w związku znalezieniem zagubionego zwierzęcia. Może to budzić kontrowersje i uzasadnione wątpliwości podających dane właścicieli, co przy braku zapisów szczegółowych w projekcie ustawy może przyczynić się do niechęci/obaw części społeczeństwa do podawania swoich danych osobowych. W Art. 8. 1. warto poszerzyć przedmiotowy zapis o konkretne sprecyzowanie, tj. Centralny Rejestr jest jawny (..), w tym Wójta (Burmistrza, Prezydenta Miasta).

Ponadto sama idea stworzenia Centralnego Rejestru Psów i Kotów, który będzie gromadził dane zawarte w ogólnodostępnych krajowych bazach danych zapewniając bieżącą migrację danych z tych baz i dostęp jawny do nich określonym w ustawie podmiotom. Migracje danych pomiędzy bazami i pełnienie roli przez ten rejestr swoistego pośrednika pomiędzy właścicielem, a dostępnymi bazami budzi wątpliwości prawne. Czy i w jaki sposób osoby, które już oznakowały swoje zwierzęta i wpisały je do ogólnopolskich baz wyrażają swoją zgodę na przekazanie ich danych do CRPiK. Tym bardziej w kontekście art. 9 ust. 3, który określa się jakie oświadczenia składa podmiot zamierzający prowadzić działalność regulowaną polegającą na prowadzeniu ogólnopolskich baz danych, przy czym w oświadczeniach tych nie ma żadnych informacji dotyczących ochrony danych osobowych, ich gromadzenia czy przetwarzania. W tym miejscu należy wyraźnie podkreślić, że projekt ustawy winien być dopracowany w tym obszarze przez specjalistę ds. ochrony danych osobowych, który wskazałby konieczne rozwiązania/zapisy chroniące w wystarczającym stopniu dane właścicieli psów i podnoszące wiarygodność przepisu co do ich bezpieczeństwa, prawidłowego gromadzenia, przetwarzania i wykorzystywania.

Obiekcje budzi również art. 15 zgodnie z którym wójt/burmistrz /prezydent miasta nakłada w drodze decyzji administracyjną karę pieniężną na właściciela, który nie wypełnił obowiązku znakowania, rejestracji czy aktualizacji danych. Zapisy Art. 15. 1-3. nie wskazują, w jaki sposób niedopełnianie wskazanych obowiązków miałyby być weryfikowane przez jst (pozyskiwanie danych o niedopełnieniu obowiązku przez właścicieli) celem nakładania stosownych decyzji. Należy wyraźnie podkreślić, że wójt/burmistrz/prezydent miasta

najczęściej nie posiada wiedzy odnośnie posiadania psów i kotów przez osoby zamieszkujące na terenie gminy. Przepis ten stanie zatem się martwym prawem, obowiązującym jedynie w sensie formalnym, a praktycznie nie stosowanym. Jedynymi przypadkami w których mogłyby być takie decyzje wydawane to powzięcie takich informacji przez organ ze złożonej skargi/donosu odnośnie nie spełnienia tego obowiązku, pod warunkiem oczywiście że uda się wprost odnaleźć podmiot tej decyzji, czyli właściciela. Sankcja administracyjna umieszczona w projekcie nie będzie zatem miała praktycznego zastosowania, a co za tym idzie nie będzie stanowiła dla właścicieli psów bodźca do wywiązania się z nałożonego obowiązku. W związku z nałożeniem krótkiego okresu wywiązania się właścicieli z proponowanych obowiązków, można zakładać, że duży ich odsetek nie przyłoży się do ich realizacji, co skutkować będzie ogromnym obłożeniem zadaniami stanowisk urzędniczych. W uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano, że proponowane rozwiązanie to restrykcyjna, surowa i etatystyczna interwencja legislacyjna, obligująca wszystkich posiadaczy psów do spełniania określonych obowiązków i kotów pod groźbą sankcji administracyjnych, administracyjno-karnych czy karnych. Ustawa jednak nie daje możliwości zastosowania takich sankcji, a kara administracyjna będzie niezwykle incydentalnym postępowaniem z uwagi na powyższe. Argumentacja zatem o skutkach wprowadzenia w życie ustawy polegających na zwiększeniu się dochodów budżetu gmin z tytułu zapłaty administracyjnych kar pieniężnych jest daleko posunięta i mało realna.

Następna kwestia to wskazanie jako organu właściwego do nakładania administracyjnych kar pieniężnych wójta/burmistrza/prezydenta miasta właściwego dla miejsca zamieszkania właściciela psa lub kota. Tu dochodzi szereg aspektów związanych z ewentualnym zamieszkiwaniem w okresie zimowym pod innym adresem, a w okresie letnim pod innym, wynajmowaniem stacji lub mieszkań przykładowo przez studentów w odległych miejscach od ich miejsca zamieszkania. Właściciel psa może zamieszkiwać w innym miejscu niż przebywa zwierzę, gdyż jest ono pozostawiane pod opiekę osobom trzecim przykładowo rodzicom. Zapis „właściwy dla miejsca zamieszkania właściciela” nie rozstrzyga tych dylematów i stosowniejszym, choć też niedoskonałym wydaje się wskazanie jako właściwego organu w miejscu utrzymywania zwierzęcia.

Kolejnym aspektem koniecznym w naszej ocenie do wprowadzenia jest włączenie w proces znakowania jakichkolwiek organów/podmiotów. Najskuteczniejszym podmiotem, który miałby wpływ na ilość oznakowanych zwierząt są zakłady lecznicze dla zwierząt. Wymagałoby to oczywiście wprowadzenia w odpowiednich ustawach obowiązku dla wszystkich praktykujących lekarzy weterynarii oznakowania każdego przyjmowanego do gabinetu zwierzęcia. Wówczas z biegiem czasu większość zwierząt, a przynajmniej psów zostałaby oznakowana, choćby przy okazji szczepienia przeciwko wściekliznie. Co do obowiązku wprowadzenia do bazy są dwa możliwe warianty - uzupełnienia papierowej wersji informacji koniecznych do wprowadzenia do bazy łącznie z naklejonym numerem czipa i obowiązek ich przekazywania organowi który wpisuje do bazy (przykładowo Urzędy miast i gmin, staże miejskie/gminne lub inne podmioty) lub obowiązek ich wprowadzenia przez lekarza weterynarii dokonującego oznakowania. Jeśli obowiązek nałożymy na właścicieli to od ich samodyscypliny, jak również często możliwości (dostęp do internetu, sprawność w posługiwaniu się bazami danych i dokonywaniu w nich wpisów) zależało będzie czy go zrealizują. Można liczyć na to, że dokonają wpisu właściciele psów/kotów rasowych i częściej bardziej odpowiedzialnych właścicieli pozostałych czworonogów, ale może on zostać zlekceważony przez wielu innych. Scedowanie tego obowiązku na inne podmioty zapewni powszechniejszą akcję znakowania i skuteczniejsze osiągnięcie zamierzonego celu. Podobnie ze zgłoszeniami zgonu/eutanazji – istnieje większe prawdopodobieństwo, że rekordy w bazie będą systematycznie uaktualniane, jeśli takie przypadki będzie miał obowiązek zgłosić lekarz weterynarii. Dodawanie kolejnych wpisów do bazy, bez usuwania z niej zwierząt nieżyjących doprowadzi do niewłaściwego szacowania ilości oznakowanych zwierząt na terytorium Polski, co może mieć znaczenie statystyczne, jak i powodować niewłaściwą ocenę efektów, jakie zostały uzyskane po wdrożeniu ustawy.

Kolejną sprawą jest finansowanie znakowania oraz zabiegów kastracji/sterylizacji zgodnie z proponowanymi zapisanymi umieszczonymi w art. 14 projektu ustawy. W pierwszej kolejności należy zauważyć, że refinansowanie ma nastąpić do 30 kwietnia za rok poprzedni, co oznacza, że gminy będą musiały zabezpieczyć w planowanym budżecie środki własne na ten cel na cały rok zanim otrzymają refundację. Zważywszy na kondycję finansową wielu gmin, zwłaszcza wiejskich, w obliczu licznych nowych obowiązków nakładanych na

gminy może się okazać, że realizacja tego zadania przez cały rok nie będzie możliwa z powodów ekonomicznych.

Druga kwestia to proponowane stawki, które nie różnicują opłat za zabiegi na psy i koty, jak również nie uwzględniają różnic w usługach lekarsko-weterynaryjnych pomiędzy poszczególnymi regionami Polski, oraz pomiędzy wiejskimi, a aglomeracyjnymi lecznicami. Powyższe powoduje, że w wielu przypadkach gminy będą zmuszone do dokładania do tych zabiegów, o ile będzie możliwość zabezpieczenia środków na ten cel w budżecie. Odnosne Art. 14. 1. chcielibyśmy wiedzieć czy będzie oszacowany maksymalny koszt wskazanych zabiegów (górne stawki), które obowiązywać będą lekarzy weterynarii wolnej praktyki, by nie dopuszczać do sytuacji wprowadzania zawyżonych cen za przedmiotowe usługi na rynkach lokalnych, w których brak konkurencji? Przykładowo w Olsztynie kastracja psa małej rasy (o wadze 3,5 kg) – samca to wydatek rzędu 500-650 zł, nie licząc kosztów towarzyszących (zabiegi kontrolne, ubranko pooperacyjne, ewentualne leczenie powikłań), zabieg u samic jest droższy. Zatem na dzień dzisiejszy w niedużym stosunkowo mieście nie ma możliwości dokonania zabiegu w kwotach wskazanych w projekcie ustawy. Jakie mogą być skutki takich zapisów? W gminach, które nie znajdą dodatkowych środków na pokrycie różnic pomiędzy dotacją wojewody, a rzeczywistą ceną zabiegu, lub nie znajdą środków na pokrywanie kosztów zabiegów do czasu otrzymania dotacji (po prawie półtorej roku w przypadku zabiegów wykonywanych na początku roku poprzedniego) zabiegi te nie będą się odbywały, mimo zainteresowania właścicieli. Zatem zapisy uzasadnienia o finansowaniu kosztów czynności nakazanych ustawą jako wydatków z budżetu państwa za pomocą środków pozostających do dyspozycji wojewodów zaplanowane w ustawie budżetowej pozostają w sprzeczności z realnymi trudnościami gmin w uzyskaniu zabiegów za zaplanowane kwoty dotacji, bez konieczności obciążania własnych budżetów.

Kolejna sprawa to wzrastające rokrocznie ceny usług lekarsko-weterynaryjnych, co po paru latach od wejścia w życie ustawy doprowadzi do powstania jeszcze większej dysproporcji pomiędzy kwotą dotacji, a rzeczywistymi kosztami zabiegu. Dla osiągnięcia celu należałoby więc ustanowić zapis o finansowaniu zabiegów z budżetu gmin i refundacji faktycznie poniesionych kosztów na podstawie wystawionych faktur przez zakład leczniczy

(wybrany przez gminę w drodze postępowania ofertowego) w cyklach miesięcznych lub kwartalnych, a nie rocznych.

Kolejnym mało realnym do zastosowania w codziennej praktyce obowiązkiem jest proponowana zmiana w Ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r, poz. 1580) poprzez dopisanie zapisu dotyczącego obligatoryjnego znakowania, rejestracji, sterylizacji lub kastracji kotów wolnożyjących. W teorii brzmi dobrze, jednak należy mieć na względzie, że w gminach małych, nie ma możliwości kadrowych i finansowych na prowadzenie takich działań. Gminy bazują na społecznych opiekunach kotów wolnożyjących, którzy po zgłoszeniu się do prowadzonego przez gminę rejestru otrzymują karmę oraz w przypadkach koniecznych opiekę lekarsko-weterynaryjną nad kotami wolnożyjącymi. Są zapewnione darmowe zabiegi sterylizacji kotów wolnożyjących, jednakże po zabiegu opiekę nad nimi sprawują społeczni opiekunowie, odbywa się to na ich wniosek i za ich zgodą i chęcią. Gmina nie ma technicznych możliwości wyłapywania, dowożenia na zabiegi oraz sprawowania opieki pooperacyjnej przez pracowników urzędu – co w tym przypadku doprowadzi do istnienia martwego prawa. Z dużym prawdopodobieństwem taka sytuacja będzie w wielu mniej bogatych gminach w Polsce. W tym aspekcie brak dobrego rozwiązania, gdyż na przykładzie wielu gmin nie będzie takich możliwości, gdzie np. gminne schroniska nie posiadają kociarni, nie będzie więc również możliwości posiłkowania się ich zasobami do tymczasowej opieki nad zwierzętami po zabiegach. To realne problemy z którymi zmierzy się wiele gmin, a które uniemożliwią osiągnięcie zakładanego celu.

Art. 18. 2. – w przypadku terenów wiejskich, gdzie najczęściej najbliższy dostęp do gabinetu weterynaryjnego to odległość kilkunastu-kilkudziesięciu kilometrów oraz zważywszy na odsetek osób starszych, a często samotnych zasiedlających wiejskie gospodarstwa domowe znacznym utrudnieniem może być realizacja obowiązku oznakowania i rejestracji zwierzęcia w wyznaczonym terminie. Często w gospodarstwach domowych z rejonów wiejskich odnotowuje się więcej zwierząt domowych zwłaszcza kotów niż po 1 sztuce, a psy to zwierzęta żyjące na podwórkach/ przy budach, koty to zwierzęta wychodzące. Tu powszechność znakowania i zgłaszania zmian będzie jeszcze mniejsza niż w dużych miastach i nawet włączenie w proces lekarzy weterynarii może okazać się niewystarczające. W przypadku psów rozwiązaniem ułatwiającym sytuację byłaby możliwość oznakowania

zwierzęcia w terminie najbliższego kolejnego szczepienia psa przeciwko wściekliznie (szczepienie jest obowiązkowe oraz cykliczne – coroczne), gdyż często na terenach wiejskich praktykowane przez lekarzy weterynarii są szczepienia tzw. dojazdowe odbywające się w konkretnych terminach w danych miejscowościach. Określenie stosunkowo krótkiego i sztywnego terminu może skutkować, przede wszystkim w przypadku kotów sytuacją, że część z nich będzie wskazywana jako zwierzęta bezdomne z obawy na konsekwencje związane z karą administracyjną. Dodatkowo wskazany krótki termin realizacji, po którym nałożone powinny być kary administracyjne dołoży dodatkowej biurokracji związanej z wydawaniem stosowanych decyzji.

Planowane zgodnie z projektem wejście w życie ustawy z dniem 1 stycznia 2025 r. oraz obowiązek wynikający z jej art. 18 ust. 2 oznakowania w terminie 3 miesięcy od wejścia w życie ustawy powoduje całkowitą niemożliwość przygotowania się samorządów do obciążeń finansowych, jak wynikałoby z założenia największych kosztów do poniesienia w pierwszym kwartale roku 2025. Przygotowane budżety gmin na rok 2025 nie będą przewidywały kosztów tego zadania. Ponadto zgodnie z art. 19 Minister właściwy do spraw rolnictwa przeprowadzi w latach 2025-2027 kampanię informacyjną na temat wprowadzonych ustawą obowiązków, co wydaje się całkowitym odwróceniem działania. Istniejące w projekcie ustawy zapisy nie dają samorządom czasu potrzebnego do rozplanowania budżetu z uwzględnieniem dodatkowych zadań (choćby tym które mają możliwości znalezienia źródła finansowania), właścicielom daje jedynie pierwszy kwartał 2025 r. na wykonanie obowiązku, o którym społeczeństwo będzie informowane w latach 2025-2027. Właściwym trybem, jest po pierwsze kampania informacyjna, a dopiero potem wymaganie od gmin sprostania nowym zadaniom, a od właścicieli dokonania obowiązku znakowania i rejestracji. Terminy zatem powinny być skonstruowane inaczej. Przykładowo ustawa wchodzi w życie 1 stycznia 2026, z wyjątkiem art. 19 (kampanie informacyjne), który wchodzi w życie 1 stycznia 2025.

Z uwag czysto technicznych proponujemy wprowadzenie w art. 1 pkt 1) słowa „bezpłatnego: określającego nałożony obowiązek, co spowoduje łagodniejszy odbiór społeczny i zmniejszy ewentualny sprzeciw co do kolejnego obowiązku w tym przypadku nałożonego na właścicieli zwierząt. W art. 5 proponujemy dodać „aktualizowania danych, w tym zgłoszenia zgonu/eutanazji, przemieszczenia (zmiana właściciela) zwierzęcia.” W art. 12

mowa jest, że właściciel nie ponosi opłaty za znakowanie, rejestrację, kastrację i sterylizację, dla porządku należałoby też dodać „za aktualizację danych”.

Dodatkowo zwracamy uwagę na:

1. Art. 3. 1. Czy w zapisie wskazanego przepisu nie warto rozważyć, jeśli nie stanowi to żadnych przeciwwskazań zdrowotnych dla zwierzęcia, że oznakowanie psa/kota w terminie 30 dni od dnia ukończenia przez zwierzę 3 miesiąca życia ma być integralnym zabiegiem związanym z usługą pierwszego szczepienia zwierzęcia przeciwko wściekliznie (obowiązek wprowadzony ustawą o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt – w przypadku psów).
2. Art. 4. 1. - Brak konieczności automatycznej rejestracji nr mikroczip oznakowanego zwierzęcia w momencie usługi znakowania może prowadzić do sytuacji, że w ciągu 7 dni właściciel zwierzęcia nie wywiąże się z powyższego obowiązku, np. zapominając o nim. W ostatecznym efekcie będzie to stanowiło dodatkową biurokrację związaną z weryfikacją i próbą egzekwowalności powyższego obowiązku.
3. Art. 6. - Przedmiotowy zapis nie wskazuje na narzędzia i realne sposoby weryfikowania niedopełnienia wskazanego obowiązku.
4. Art. 11. 1. – Możliwość dobrowolności kastracji lub sterylizacji zwierzęcia nie będzie stanowiła praktycznego narzędzia przyczyniającego się do ograniczania bezdomności zwierząt. Bez wprowadzenia obowiązku kastracji lub sterylizacji czas pozwalający w znacznym stopniu na ograniczenie problemu szerzącej się bezdomności znacznie się wydłuży i będzie mało efektywny, zwłaszcza na terenach wiejskich.

Podsumowując koncepcja przedstawionego projektu jest w pełni zasadna, przy założeniu, aby pierwszym podstawowym zadaniem walki z bezdomnością zwierząt był obowiązek oznakowania i rejestracji wszystkich zwierząt domowych, przy jednoczesnej dobrowolności (darmowej) kastracji/sterylizacji zwierząt. Jednakże by w rzeczywistości w znaczącym procencie uporać się z problemem bezdomności zwierząt, należałoby w niedługim czasie po tzw. zewidencjonowaniu wszystkich zwierząt domowych wprowadzić

obowiązkowy uregulowany przepisami na szczeblu krajowym podatek od ich posiadania z możliwością zwolnienia od jego regulowania w przypadku posiadania zwierzęcia po zabiegu kastracji/sterylizacji. Nie spowoduje to zjawiska porzucania zwierząt, gdyż każde będzie już oznakowane, a właściciel będzie identyfikowalny. Przyczyni się natomiast do szerszego zainteresowania powyższymi zabiegami nawet jeśli nie będą już od tego momentu darmowe, ale np. będą wynosić równowartość rocznego podatku od ich posiadania, co w dalszej perspektywie czasu będzie korzystniejsze ekonomicznie, niż płacenie corocznego zobowiązania podatkowego.

Z poważaniem

Krzysztof Szulborski
Przewodniczący Zarządu
Związku Gmin Warmińsko-Mazurskich

Krzysztof
Dariusz
Szulborski

Elektronicznie podpisany
przez Krzysztof Dariusz
Szulborski
Data: 2024.11.18 15:27:12
+01'00'