



You have downloaded a document from  
**RE-BUŚ**  
repository of the University of Silesia in Katowice

**Title:** Gmina a schronisko dla bezdomnych zwierząt

**Author:** Marek Suska

**Citation style:** Suska Marek. (2016). Gmina a schronisko dla bezdomnych zwierząt. W: T. Pietrzykowski, A. Bielska-Brodziak, M. Suska, K. Gil (red.), "Urządnik jako strażnik realizacji ustawowych obowiązków wobec zwierząt" (S. 45-65). Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIWERSYTET ŚLĄSKI  
W KATOWICACH



Biblioteka  
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego

MAREK SUSKA

# Gmina a schronisko dla bezdomnych zwierząt

## 1. Wprowadzenie

Wydaje się, że walka ze zjawiskiem bezdomności zwierząt może być skuteczna, a środkami do osiągnięcia tego celu są ograniczanie rozrodczości zwierząt, ich znakowanie i wreszcie wyczulanie ludzi na potrzebę troski o „braci mniejszych”. Niemniej jednak nawet najszerzej zakrojone działania nie doprowadzą nigdy do całkowitego zaniku problemu bezdomności. Kluczowa rola w rozwiązywaniu konkretnych problemów konkretnych bezdomnych zwierząt przypadać zaś musi prawidłowo zorganizowanemu schronisku. Trzeba jednak pamiętać, że podmiot prowadzący schronisko jest jedynie bezpośrednim wykonawcą zadania zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom, które przez ustawodawcę zostało przypisane gminom w myśl przepisu art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt<sup>1</sup>. Podobnie w przepisie art. 3 ust. 2 pkt 14 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach<sup>2</sup> stanowi się, że gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności zapobiegają bezdomności zwierząt na zasadach określonych w przepisach o ochronie zwierząt. Nie ulega wątpliwości, że w celu realizacji tych zadań gminy muszą podejmować współpracę z podmiotami prowadzącymi schroniska dla zwierząt i to w taki sposób, by zadania te zostały rzeczywiście wypełnione, to jest aby bezdomnym zwierzętom zapewnić należyłą opiekę i aby zapobiegać samemu występowaniu bezdomności. Z tej przyczyny warto zastanowić się nad prawnymi możliwościami

---

<sup>1</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 856 ze zm., dalej: u.o.z.

<sup>2</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 250, dalej: u.c.p.g.

mi, którymi dysponuje gmina dla właściwego ułożenia swoich relacji z podmiotem prowadzącym schronisko dla zwierząt.

Z różnych powodów prowadzący schroniska nie zawsze właściwie wywiązują się ze swoich zadań. W raporcie Najwyższej Izby Kontroli z 2011 roku pozytywnie oceniono „zapewnienie, w większości schronisk, właściwych warunków bytowania (dobrostanu) przebywających tam zwierząt”, „podejmowanie skutecznych działań na rzecz adopcji zwierząt (2/3 psów i kotów trafiło do nowych opiekunów)”, „stałe zmniejszanie się liczby zgonów zwierząt”<sup>3</sup>. Pośród nieprawidłowości wymieniono zaś „przepełnienie odnotowane w 55% placówek”, „niespełnienie przez 24% placówek części wymagań weterynaryjnych dotyczących pomieszczeń i wybiegów dla zwierząt oraz stanu technicznego użytkowanych obiektów”, „nierzetelne i niezgodne z obowiązującymi przepisami prowadzenie w 33% schronisk ewidencji i kartotek przebywających tam zwierząt”<sup>4</sup>. Jednak w raporcie NIK z 2013 roku działalność schronisk dla zwierząt i podmiotów zajmujących się wyłapywaniem bezdomnych zwierząt otrzymała już ogólnie negatywną ocenę<sup>5</sup>. Najwyższa Izba Kontroli wskazała na „niezapewnienie w 12 z 14 (86%) skontrolowanych schronisk i przytulisk właściwych warunków pobytu i żywienia zwierząt – głównie z powodu przepełnienia schronisk i innych miejsc przetrzymywania zwierząt”, „nieprowadzenie lub nierzetelne prowadzenie w 12 podmiotach (63%)<sup>6</sup> ewidencji zwierząt, a także brak ich oznakowania” oraz „nieefektywne wykorzystywanie środków publicznych – bez zapewnienia odpowiednich, zgodnych z wymogami prawa (w tym umów zawartych z gminami) warunków bytowania zwierząt”<sup>7</sup>. Ponadto zauważono, że „nieodpowiednie warunki w schroniskach są przyczyną wysokiej śmiertelności przebywających tam zwierząt. Liczba zgonów (także w wyniku eutanazji) jest wciąż wysoka, gdyż dotyczy (przeciętnie) co czwartego zwierzęcia przyjętego do schroniska”<sup>8</sup>.

Odpowiedzialne za taką sytuację były również gminy: „Gminy koncentrowały się na wykonywaniu uprawnień nadzorczych przede wszystkim w odniesieniu do jednostek podległych. W podmiotach tych kontrolowano i rozliczano środki finansowe przekazywane na realizację zadań oraz prowadzono kontrole sposobu wykonywania zadań. W przypadku zakupu usług od podmiotów spoza sektora finansów publicznych podstawą weryfikacji prawidłowego wydatko-

---

<sup>3</sup> Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Białymstoku: *Informacja o wynikach kontroli przestrzegania praw zwierząt*. Białystok 2011 (dalej: NIK11); <https://www.nik.gov.pl/plik/id,3159,vp,3989.pdf> [dostęp: 31.03.2015], s. 6.

<sup>4</sup> *Ibidem*, s. 6–7.

<sup>5</sup> Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Białymstoku: *Informacja o wynikach kontroli – Wykonywanie zadań gmin dotyczących ochrony zwierząt*. Białystok 2013 (dalej: NIK13); <https://www.nik.gov.pl/plik/id,5160,vp,6685.pdf> [dostęp: 31.03.2015], s. 8.

<sup>6</sup> Odnosi się to zarówno do podmiotów prowadzących schroniska dla zwierząt, jak i wyłapujących bezdomne zwierzęta.

<sup>7</sup> NIK13, s. 8–9.

<sup>8</sup> *Ibidem*, s. 9.

wania środków publicznych były głównie analizy faktur za wykonane usługi. Nie prowadzono natomiast kontroli finansowych, a bardzo rzadko kontrole warunków pobytu zwierząt w schroniskach. Przy tym, kontrole warunków pobytu zwierząt były pobieżne i nie wyjaśniały np. przyczyn śmiertelności oraz nadmiernego zagęszczenia<sup>9</sup>.

## 2. Definicja schroniska dla zwierząt. Nadzór weterynaryjny nad prowadzeniem schroniska dla zwierząt

Schronisko dla zwierząt swoją normatywną definicję zyskało dopiero wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 16 września 2011 roku o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach<sup>10</sup>, to jest z dniem 1 stycznia 2012 roku. Zgodnie z wprowadzoną do u.o.z. definicją przez „schronisko dla zwierząt” rozumie się miejsce przeznaczone do opieki nad zwierzętami domowymi spełniające warunki określone w ustawie z dnia 11 marca 2004 roku o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt<sup>11</sup>. Regulacja zawarta w przepisie art. 4 pkt 25 u.o.z. ma istotne znaczenie dla gmin, wskazuje bowiem (i jest to w istocie jej jedyna realna funkcja), z jakimi schroniskami dla zwierząt mogą one – zgodnie z prawem – współpracować w zakresie zapewnienia opieki nad bezdomnymi zwierzętami. Tylko do takiego schroniska może być przekazane zwierzę odebrane właścicielowi decyzją organu wykonawczego gminy (art. 7 ust. 1 pkt 1 u.o.z.), ponadto zabronione jest odłowienie zwierzęcia bezdomnego bez zapewnienia mu miejsca w takim schronisku (art. 11 ust. 3 u.o.z.).

Które z miejsc przeznaczonych do opieki nad zwierzętami domowymi spełniają przedstawione w art. 4 pkt 25 u.o.z. wymogi? W przepisie tym odsyła się do u.z.z.; nie wskazuje ona jednak, czym jest schronisko dla zwierząt, a jedynie określa jego prowadzenie jako „działalność nadzorowaną”, której podjęcie jest dozwolone po uprzednim pisemnym zgłoszeniu zamiaru jej prowadzenia właściwemu powiatowemu lekarzowi weterynarii (art. 5 ust. 1 pkt 2 u.z.z. w zw. z art. 1 pkt 1 lit. j u.z.z.). Do jej podjęcia wystarczy samo prawidłowe zgłoszenie; powiatowy lekarz weterynarii nie wydaje żadnej decyzji, która miałaby stwierdzać spełnienie prawem określonych warunków prowadzenia działalności<sup>12</sup>. Pod-

<sup>9</sup> NIK11, s. 14.

<sup>10</sup> Dz.U. z 2011 r., Nr 23, poz. 1373.

<sup>11</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1539 ze zm., dalej: u.z.z.

<sup>12</sup> Po otrzymaniu zgłoszenia powiatowy lekarz weterynarii wydaje co prawda decyzję o nadaniu zgłaszającemu weterynaryjnego numeru identyfikacyjnego (art. 5 ust. 9 u.z.z.), lecz jej wydanie nie jest uzależnione od wcześniejszego sprawdzenia spełnienia przez zgłaszającego wymagań wetery-

miot prowadzący działalność nadzorowaną jest obowiązany spełniać wymagania weterynaryjne określone dla danego rodzaju i zakresu prowadzonej działalności nadzorowanej (art. 4 ust. 1 u.z.z.). Wymagania te dla prowadzenia schroniska dla zwierząt określa nie ustawa, lecz wydane na jej podstawie rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 czerwca 2004 roku w sprawie szczegółowych wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia schronisk dla zwierząt<sup>13</sup>.

Należy zaznaczyć, że wskazanej tu procedurze zgłoszenia podlegają wszystkie podmioty, które mogą prowadzić schroniska dla zwierząt. Zarówno gminne jednostki organizacyjne, jak i przedsiębiorcy oraz organizacje społeczne muszą dokonać zgłoszenia zamiaru prowadzenia schroniska dla zwierząt powiatowemu lekarzowi weterynarii jeszcze przed rozpoczęciem tej działalności. Oczywiście wszystkie te podmioty powinny też spełniać szczegółowe wymagania weterynaryjne. W przypadku nieprzestrzegania tych wymagań w stosunku do każdego z tych podmiotów powiatowy lekarz weterynarii może wydać decyzję nakazującą – w zależności od zagrożenia stwarzanego dla zdrowia publicznego lub zdrowia zwierząt – usunięcie uchybień w określonym terminie lub wstrzymanie działalności do czasu usunięcia uchybień (art. 8 ust. 1 pkt 1 i 2 u.z.z.). W przypadku zaś, gdy podmiot prowadzący działalność nadzorowaną nie zastosuje się do tych nakazów, powiatowy lekarz weterynarii wydaje decyzję zakazującą prowadzenia określonego rodzaju działalności nadzorowanej i skreśla podmiot z rejestru (art. 9 ust. 1 u.z.z.).

Warto raz jeszcze przytoczyć tu definicję schroniska dla zwierząt z u.o.z.: jest to miejsce przeznaczone do opieki nad zwierzętami domowymi spełniające warunki określone w ustawie o ochronie zdrowia zwierząt (art. 4 pkt 25 u.o.z.). Z pewnością nie jest więc schroniskiem w rozumieniu tego przepisu miejsce przeznaczone do opieki nad zwierzętami domowymi prowadzone przez:

- 1) podmiot, który nie zgłosił powiatowemu lekarzowi weterynarii zamiaru podjęcia działalności w zakresie prowadzenia schronisk dla zwierząt (art. 5 ust. 1 pkt 2 u.z.z.);
- 2) podmiot, w stosunku do którego obowiązuje decyzja nakazująca wstrzymanie działalności w zakresie prowadzenia schronisk dla zwierząt do czasu usunięcia uchybień (art. 8 ust. 1 pkt 2 u.z.z.)<sup>14</sup>;
- 3) podmiot, w stosunku do którego obowiązuje decyzja zakazująca prowadzenia działalności w zakresie prowadzenia schronisk dla zwierząt (art. 9 ust. 1 u.z.z.)<sup>15</sup>.

---

naryjnych, a ponadto jej otrzymanie przez zgłaszającego nie jest konieczne do rozpoczęcia działalności nadzorowanej.

<sup>13</sup> Dz.U. z 2004 r., Nr 158, poz. 1657., dalej: r.w.w.s.d.z.

<sup>14</sup> Ustalenie, że wydano taką decyzję, nie powinno nastręczać trudności, informację tę ujawnia się bowiem w rejestrze podmiotów prowadzących działalność nadzorowaną dostępnym na stronie: [http://www.wetgiw.gov.pl/index.php?action=art&a\\_id=3294](http://www.wetgiw.gov.pl/index.php?action=art&a_id=3294) [dostęp: 31.12.2014].

<sup>15</sup> Jak wyżej – w rejestrze ujawnia się także datę skreślenia z niego, a czynności tej trzeba każdorazowo dokonać obok wydania decyzji zakazującej prowadzenia działalności nadzorowanej.

Kłopotliwe może być jednak określenie, czy miejsce przeznaczone do opieki nad zwierzętami domowymi, któremu z powyższego punktu widzenia nie można nic zarzucić, może nie uzyskać statusu schroniska bądź stracić go z tego powodu, że **faktycznie** nie będą w nim przestrzegane szczegółowe wymagania weterynaryjne przewidziane w r.w.w.s.d.z. Biorąc pod uwagę ogólny cel u.o.z. (zapewnienie odpowiednich warunków bytowania zwierząt), należałoby się opowiedzieć za taką wykładnią przepisu art. 4 pkt 25 u.o.z., która nie uzależnia nabycia lub utraty statusu schroniska wyłącznie od formalnych warunków, jakimi są fakty dokonania zgłoszenia i nieobowiązania decyzji z przepisów art. 8 i 9 u.z.z. W praktyce zatem przed podjęciem współpracy ze schroniskiem gmina powinna dokonać sprawdzenia, czy spełnia ono standardy określone w r.w.w.s.d.z. Jeżeli osoby działające w imieniu gminy powezmą wątpliwości w tym przedmiocie, powinny o nich zawiadomić powiatowego lekarza weterynarii, tak by mógł on ostatecznie ustalić, czy warunki są czy nie są spełnione, i ewentualnie wydać którąś z decyzji z art. 8 lub 9 u.z.z.<sup>16</sup> W przypadku, gdy wątpliwości powstaną już po podjęciu współpracy, np. w wyniku przeprowadzonej w schronisku kontroli, gmina powinna wstrzymać przekazywanie zwierząt do schroniska i zawiadomić o możliwych uchybieniach powiatowego lekarza weterynarii, żądając jednocześnie przeprowadzenia kontroli. Organy Inspekcji Weterynaryjnej dokonują bowiem nie tylko kontroli okresowej, lecz również doraźnej, w tym związanej z rozpatrzeniem skarg i wniosków (art. 19b ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej<sup>17</sup>). Nie ma żadnych przeszkód, by stosowny wniosek o przeprowadzenie kontroli złożył organ gminy.

Na gruncie powyższych rozważań jest oczywiste, że działaniem nielegalnym jest przekazywanie bezdomnych zwierząt do różnego typu dzikich schronisk (tj. schronisk prowadzonych przez podmioty niezgłoszone do rejestru lub takie, w stosunku do których obowiązują decyzje z art. 8 ust. 1 pkt 2 i art. 9 ust. 1 u.z.z.). Nie zmienia to jednak faktu, że istnieją takie miejsca, funkcjonujące czasem pod nazwą „hotel” czy „przysłisko”<sup>18</sup>. Dzieje się tak, mimo że prowadzenie

---

<sup>16</sup> Ponadto trzeba zauważyć, że choć samo prowadzenie działalności nadzorowanej bez spełnienia wymagań weterynaryjnych jest wykroczeniem (art. 85 ust. 1 pkt 1 u.z.z.), to jednak jeśli w związku z tym powstaje zagrożenie epizootyczne lub epidemiczne, czyn taki stanowić będzie już przestępstwo (art. 77 pkt 1 u.z.z.). Trzeba zaś pamiętać o tym, że instytucje państwowe i samorządowe, które w związku ze swą działalnością dowiedziały się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, są obowiązane niezwłocznie zawiadomić o tym prokuratora lub Policję (art. 304 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz.U. z 1997 r., Nr 89, poz. 555 ze zm.).

<sup>17</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2015 r., poz. 1482 ze zm.

<sup>18</sup> Uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, druk nr 4257, VI kadencja Sejmu, s. 6; [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/08D26EF6B5358A78C125789D00381AF6/\\$file/4257.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/08D26EF6B5358A78C125789D00381AF6/$file/4257.pdf) [dostęp: 31.03.2015]. Nie oznacza to, że wszystkie przysłiska należy oceniać negatywnie z punktu widzenia panujących tam warunków – por. A. KRZYŻANOWSKA: *Miało nie być dzikich schronisk, ale wyższe wymogi eliminują też przysłiska*; [http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/673469,mialo\\_nie\\_byc\\_dzikich\\_schronisk\\_ale\\_wyzsze\\_wymogi\\_eliminuja\\_tez\\_przysliska.html](http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/673469,mialo_nie_byc_dzikich_schronisk_ale_wyzsze_wymogi_eliminuja_tez_przysliska.html) [dostęp: 31.12.2014]. Prze-

działalności nadzorowanej bez zawiadomienia w wymaganym terminie o zamiarze jej rozpoczęcia jest wykroczeniem z art. 85 ust. 1 pkt 1 u.z.z. Ponadto również na gruncie u.c.p.g. prowadzenie schroniska dla zwierząt (przez przedsiębiorców, bo to do nich odnosi się przepis art. 7 ust. 1 u.c.p.g.) bez wymaganego zezwolenia jest wykroczeniem (art. 10 ust. 1 u.c.p.g.). Trudno jednak stosować te sankcje w sytuacji, gdy nie wiadomo, co jest, a co nie jest schroniskiem dla zwierząt<sup>19</sup>, co zaś za tym idzie – prowadzenie jakiej działalności jest, a jakiej nie jest wykroczeniem. Z pomocą nie przychodzi definicja z art. 4 pkt 25 u.o.z., bo wskazuje ona tylko – jak już wyżej wspomniano – z jakim schroniskiem powinny współpracować gminy. Jest zaś bezużyteczna dla sądu oceniającego, czy podmiot prowadzący dzięki schronisko wypełnił znamiona wykroczeń z art. 85 ust. 1 pkt 1 u.z.z. lub art. 10 ust. 1 u.c.p.g. Brak prawdziwej definicji schroniska dla zwierząt utrudniać będzie także wykonywanie przez organy Inspekcji Weterynaryjnej ich kompetencji administracyjnoprawnych wobec podmiotów prowadzących schroniska bez uprzedniego zgłoszenia tego faktu powiatowemu lekarzowi weterynarii<sup>20</sup>.

### 3. Podmioty prowadzące schroniska dla zwierząt

Na gruncie u.o.z. oraz u.c.p.g. należy stwierdzić, że schroniska mogą być prowadzone przez gminne jednostki organizacyjne (art. 7 ust. 5 u.c.p.g.), przedsię-

---

kazywanie zwierząt nawet do takich przytulisk na gruncie u.o.z. jest jednak działaniem sprzecznym z prawem. Warto jeszcze wskazać na skalę omawianego tu problemu – według Biura Ochrony Zwierząt w 2013 roku „psy i pieniądze z gmin trafiły do ok. 600 różnych podmiotów obracającymi bezdomnymi zwierzętami (wylapywanie, utrzymywanie, leczenie, rozdawanie nowym właścicielom), ale tylko 173 z tych podmiotów to legalne schroniska, zgłoszone do nadzoru Inspekcji Weterynaryjnej”, zob. Biuro Ochrony Zwierząt: *Raport HYCEL 2014: Statystyka i typologia schronisk*; <http://boz.org.pl/raport/2014/02.htm> [dostęp: 31.12.2014].

<sup>19</sup> Ciekawe spostrzeżenie poczyniła Krajowa Izba Lekarsko-Weterynaryjna w opinii do projektu noweli ustawy o ochronie zwierząt i ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach z 2011 roku, wskazując, że „posiadanie zwierząt w liczbie przekraczającej możliwości utrzymania ich na koszt właściciela może już wskazywać na prowadzenie działalności definiowanej jako schronisko dla zwierząt”, zob. opinia Krajowej Rady Lekarsko-Weterynaryjnej do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt i ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (druk nr 4257, VI kadencja Sejmu); [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/F005D64B6021E765C-12578BE002965C6/\\$file/4257-001.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/F005D64B6021E765C-12578BE002965C6/$file/4257-001.pdf) [dostęp: 31.12.2014].

<sup>20</sup> Wydaje się bowiem, że i bez tego zgłoszenia organy Inspekcji Weterynaryjnej będą mieć możliwość wydania decyzji nakazującej wstrzymanie działalności do czasu usunięcia uchybień czy zakazującej prowadzenia tej działalności. Na ten temat zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 20 listopada 2012 r., II SA/Łd 841/12, LEX nr 1353465. Inaczej możliwość tę uzasadnia J. Wegner-Kowalska – zob. J. WEGNER-KOWALSKA: *Obowiązek nadzoru nad schroniskiem dla zwierząt przez organ inspekcji weterynaryjnej – rozważania na tle wyroku WSA w Łodzi z dnia 20 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Łd 841/12*. „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”, nr 2(53)/2014, s. 87–97.

biorców (art. 7 ust. 1 u.c.p.g.) lub organizacje społeczne, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt (art. 11 ust. 4 u.o.z.).

### 3.1. Gminne jednostki organizacyjne

Gminne jednostki organizacyjne prowadzące na obszarze własnej gminy schronisko dla bezdomnych zwierząt nie mają obowiązku uzyskania zezwolenia, ale muszą spełniać warunki wymagane przy udzielaniu takich zezwoleń (art. 7 ust. 5 w zw. z art. 7 ust. 1 u.c.p.g.). Już w tym miejscu można za Wojciechem Radeckim<sup>21</sup> wskazać, że gminne spółki handlowe nie są jednak zwolnione z tego obowiązku. Nowelą z dnia 29 lipca 2005 roku<sup>22</sup> skreślono bowiem z przepisu art. 7 ust. 5 u.c.p.g. zdanie drugie w brzmieniu: „Gminną jednostką organizacyjną w rozumieniu przepisu jest także spółka prawa handlowego, w której gmina posiada przeważające udziały”. Przez uchylenie przepisu art. 7 ust. 5 zdanie drugie u.c.p.g. prawodawca miał zmierzać do objęcia gminnych spółek handlowych obowiązkiem uzyskania zezwolenia m.in. na prowadzenie schroniska dla zwierząt. Oczywiście nie należy rozumieć powyższego w taki sposób, jakoby gminna spółka handlowa nie mogła prowadzić schroniska dla bezdomnych zwierząt – nie ma po temu prawnych przeszkód, obowiązana jest jedynie do uzyskania zezwolenia na prowadzenie tej działalności.

W dalszych rozważaniach trzeba sięgnąć do ustawy z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej<sup>23</sup>, ten akt prawny określa bowiem zasady i formy gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego, polegającej na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej (art. 1 ust. 1 u.g.k.). Warto wskazać, że ustawa ta wprowadza podział zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego na zadania o charakterze użyteczności publicznej<sup>24</sup> i inne, niemające tego charakteru. Wydaje się, że przynajmniej zadanie własne gminy polegające na „zapobieganiu bezdomności zwierząt na zasadach określonych w przepisach o ochronie zwierząt” (art. 3 ust. 2 pkt 14 u.c.p.g.) uznać można za zadanie o charakterze użyteczności publicznej<sup>25</sup>. Nawet bowiem gdyby przyjąć, że realizowa-

<sup>21</sup> W. RADECKI: *Komentarz do ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*. Warszawa 2012, s. 262. Obszerniej na temat problematyki gminnych jednostek organizacyjnych na gruncie u.c.p.g. zob. B. RAKOCZY: *Utrzymanie czystości i porządku w gminie w prawie polskim*. Warszawa 2013, s. 180–190.

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2005 r., Nr 175, poz. 1458).

<sup>23</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2011 r., Nr 45, poz. 236 ze zm., dalej: u.g.k.

<sup>24</sup> „Gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych” (art. 1 ust. 2 u.g.k.).

<sup>25</sup> Co do pojęcia zadań o charakterze użyteczności publicznej por. M. SZYDŁO: *Komentarz do art. 2 ustawy o gospodarce komunalnej*. W: IDEM: *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*. LEX/EL.



nie powinności człowieka wobec zwierząt nie jest „zaspokajaniem zbiorowych potrzeb ludności” (art. 1 ust. 2 u.g.k.), to zapobieganie bezdomności zwierząt przeciwdziała również uciążliwości, jaką dla lokalnych społeczności stanowią zwierzęta niepozostające pod niczyją opieką.

Gmina uznająca za zasadne stworzenie własnej jednostki organizacyjnej, która miałaby prowadzić schronisko dla zwierząt, staje przed problemem wyboru odpowiedniej jej formy. Ustawa o gospodarce komunalnej wskazuje w szczególności na formy samorządowego zakładu budżetowego i spółki prawa handlowego (art. 2 u.g.k.). W odniesieniu do pierwszej z nich można wskazać, że nie jest jasne, czy samorządowy zakład budżetowy może prowadzić schronisko dla bezdomnych zwierząt. Najwyższa Izba Kontroli w raporcie z 2013 roku kategorycznie stwierdziła, że samorządowe zakłady budżetowe nie mogą prowadzić schronisk dla zwierząt, stosownie do przepisu art. 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>26</sup>. Istotnie, przepis ten pozwala na wykonywanie w formie samorządowego zakładu budżetowego tylko wyróżnionych tam zadań, jednakże pośród nich znalazło się również „utrzymanie czystości i porządku” (art. 14 pkt 3 u.f.p.). Ustawa o finansach publicznych oczywiście w żaden sposób nie opisuje zadań składających się na „utrzymanie czystości i porządku”, a bliższej charakterystyki tej grupy zadań publicznych należy poszukiwać w u.c.p.g. Zgodnie zaś z przytaczanym już przepisem art. 3 ust. 2 pkt 14 u.c.p.g., gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności zapobiegają bezdomności zwierząt. Z tego powodu uzasadnienie poglądu wyrażonego przez Najwyższą Izbę Kontroli nie jest trafne, co jednak nie oznacza jeszcze, że samorządowy zakład budżetowy może prowadzić schronisko dla zwierząt. Przeszkody nie stanowi tu również przepis art. 7 u.g.k.<sup>27</sup>, bowiem – jak wyżej wskazano – zapobieganie bezdomności zwierząt jest zadaniem o charakterze użyteczności publicznej. Trzeba jednak zauważyć, że samorządowe zakłady budżetowe odpłatnie wykonują zadania (art. 15 ust. 1 u.f.p.), a brak jest podstaw prawnych do obciążenia kosztami

---

2008, L. KIERES: *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego*. W: A. BORKOWSKI, A. CHEŁMOŃSKI, M. GUZIŃSKI, K. KICZKA, L. KIERES, T. KOCOWSKI, M. SZYDŁO: *Administracyjne prawo gospodarcze*. Wrocław 2009, s. 321 oraz A. POWAŁOWSKI: *Organizacja i funkcjonowanie gospodarki komunalnej*. W: *Prawo gospodarcze publiczne*. Red. A. POWAŁOWSKI. Warszawa 2012, s. 514–517. Ostatni z autorów wyraża jednak niejasny pogląd, zgodnie z którym „wobec braku określenia przedmiotu zadań o charakterze użyteczności publicznej w ustawach odnoszących się do gospodarki komunalnej możliwe jest odwołanie się do treści powyżej wskazanego przepisu ustawy o przedsiębiorstwach państwowych [tj. przepisu art. 6 ust. 1 tej ustawy – M.S.]”. Ze stanowiskiem tym można zgodzić się tylko, jeśli przyjmie się, że katalog z art. 6 ust. 1 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1384 ze zm.) przeniesiony na grunt u.g.k. będzie stanowić jedynie przykładowe wyliczenie sfer działalności, w których realizowane zadania byłyby zadaniami o charakterze użyteczności publicznej.

<sup>26</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm. (dalej: u.f.p.). Zob. NIK13, s. 36.

<sup>27</sup> Przepis ten ma następujące brzmienie: „Działalność wykraczająca poza zadania o charakterze użyteczności publicznej nie może być prowadzona w formie samorządowego zakładu budżetowego”.

utrzymania zwierzęcia jego właściciela (poza szczególną sytuacją z przepisu art. 7 u.o.z.), jak i jakiegokolwiek innej osoby czy grupy osób<sup>28</sup>. Poważną przeszkodą do prowadzenia schroniska przez samorządowy zakład budżetowy mogą się też okazać przepisy regulujące gospodarkę finansową tej jednostki sektora finansów publicznych (art. 15 ust. 1, 3 i 6 u.f.p.). Ostatecznie należy więc opowiedzieć się za poglądem stwierdzającym niedopuszczalność prowadzenia schroniska dla zwierząt przez samorządowy zakład budżetowy.

Wyliczenie form prowadzenia gospodarki komunalnej zawarte w przepisie art. 2 u.g.k. ma oczywiście charakter jedynie przykładowy i oprócz samorządowego zakładu budżetowego oraz spółek prawa handlowego można jeszcze wskazać na gminną jednostkę budżetową, a także<sup>29</sup> na spółdzielnię z udziałem gminy, stowarzyszenie<sup>30</sup>, w którym gmina jest członkiem wspierającym, związek stowarzyszeń z udziałem gminy czy fundację założoną przez gminę<sup>31</sup>. W kontekście art. 7 ust. 5 u.c.p.g. można zadać pytanie, czy podmioty te muszą uzyskać zezwolenie na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt. W tym zakresie wydaje się możliwe zastosowanie rozumowania przez analogię: skoro ustawodawca zobowiązuje do uzyskania takich zezwoleń nawet te spośród spółek handlowych, w których udział gminy jest większościowy, to zezwolenie powinna również uzyskać każda jednostka organizacyjna wyposażona w osobowość prawną (a nawet jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej w rozumieniu przepisu art. 33<sup>1</sup> § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku – Kodeks cywilny<sup>32</sup>), niezależnie od możliwości wpływu gminy na jej działanie. W praktyce zwolnienie spod obowiązku uzyskania zezwolenia dotyczyć będzie więc tylko gminnych jednostek budżetowych (i jednostek budżetowych tworzonych przez związki międzygminne).

Trzeba jeszcze zauważyć, że w sytuacji, w której prowadzącym schronisko jest gminna jednostka organizacyjna, gmina dysponuje wobec schroniska szerokimi możliwościami działania i zarazem ponosi pełną odpowiedzialność za jego prawidłowe funkcjonowanie. Szczegółowe uprawnienia gminy określać tu będą

---

<sup>28</sup> Na temat odpłatności jako warunku wykonywania zadań przez samorządowe zakłady budżetowe por. A. MIERZWA. W: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*. Red. P. SMOLEŃ. Warszawa 2014, s. 223, 228–230.

<sup>29</sup> Dalsze wyliczenie na podstawie M. SZYDŁO: *Komentarz do art. 2...*

<sup>30</sup> Tworzone na podstawie ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1393), nie zaś stowarzyszenie jednostek samorządu terytorialnego powstałe na podstawie art. 84 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 446, dalej: u.s.g.), to ostatnie może być bowiem tworzone jedynie w celu wspierania idei samorządu terytorialnego oraz obrony wspólnych interesów jednostek samorządu terytorialnego.

<sup>31</sup> M. Szydło celnie wskazuje, że przepis art. 30 (obecnie 45) ustawy o finansach publicznych zabrania tworzenia fundacji ze środków publicznych, ale nie wszystkie składniki majątkowe, którymi dysponują gminy, wchodzą w zakres pojęcia „środków publicznych” zdefiniowanego w przepisie art. 5 u.f.p. Zob. M. SZYDŁO: *Komentarz do art. 2...*

<sup>32</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 380.

przepisy, na których podstawie doszło do utworzenia gminnej jednostki organizacyjnej; np. dla samorządowych jednostek budżetowych będą to przepisy u.f.p., a dla spółek komunalnych przepisy ustawy z dnia 15 września 2000 roku – Kodeks spółek handlowych<sup>33</sup> oraz u.g.k.

### 3.2. Przedsiębiorcy

Osoby fizyczne, jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej i osoby prawne zamierzające prowadzić schroniska dla zwierząt jako przedsiębiorcy, obowiązane są do uprzedniego uzyskania zezwolenia na wykonywanie tej działalności (art. 7 ust. 1 u.c.p.g.). Zezwolenie to wydają wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwi ze względu na miejsce świadczenia usług (art. 7 ust. 5 u.c.p.g.). „Miejsce świadczenia usług” należy rozumieć jako miejsce, w którym sprawowana będzie opieka nad bezdomnymi zwierzętami; to bowiem jest przedmiotem usług świadczonych w schronisku. W praktyce pojawiła się wątpliwość, czy „obszar działalności objętej zezwoleniem”, który ma określić organ w wydawanym przez siebie zezwoleniu, jest tym samym co „miejsce świadczenia usług”<sup>34</sup>. Skarżący w omawianej tu sprawie podnosił, że „obszar działalności objętej zezwoleniem” należy rozumieć jako „obszar, z jakiego ujmowane są bezdomne zwierzęta”, zaś „praktyka zawierania bezpośrednich umów między gminą a przedsiębiorcą działającym na terenie innej gminy jest niezgodna z prawem i prowadzi do »zatarcia« odpowiedzialności nadzorczej gmin”. WSA w Łodzi nie przychylił się jednak do zaproponowanej przez skarżącego wykładni; pojęcie „obszaru działalności objętej zezwoleniem” w ocenie sądu „nie odnosi się [do] miejsca pochodzenia zwierząt objętych opieką schroniska, a wyłącznie do miejsca położenia schroniska, jako obiektu prowadzenia działalności polegającej na zapewnieniu opieki bezdomnym zwierzętom”. Sąd zaznaczył, że „inne rozumienie omawianego pojęcia prowadziłoby do absurdałnej sytuacji, stojącej w sprzeczności z ideą ustanowienia instytucji w postaci schronisk dla bezdomnych zwierząt, które przecież mają umożliwić opiekę nad zwierzętami, które nie mają właściciela, a co za tym idzie – stałego domu i opiekuna”. To trafne stanowisko, ponieważ przyjęcie zaproponowanej przez skarżącego wykładni pojęcia „obszar działalności objętej zezwoleniem” prowadziłoby do sytuacji, w której żaden przedsiębiorca prowadzący schronisko na terenie gminy X nie mógłby przyjmować zwierząt z innych gmin (bowiem te nie mogłyby wydać mu stosownego zezwolenia, jako że wydaje je wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług – a to przecież wciąż znajduje się w gminie X). Jedynymi wyjątkami od tej sytuacji byłyby przypadki realizowania zadania zapobiegania bezdomności zwierząt w ramach związku czy porozumienia

<sup>33</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1030 ze zm.

<sup>34</sup> Zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 listopada 2013 r., II SA/Łd 558/13, LEX nr 1504627.

międzygminnego. Od razu można więc wskazać, że zezwolenie wydane przez jedną z gmin nie wyklucza wcale możliwości zgodnego z prawem zawierania z przedsiębiorcą umów przez inne gminy, w których przedsiębiorca nie uzyskał zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt.

Zezwolenie skutkuje wyłącznie dopuszczeniem przedsiębiorcy do prowadzenia schroniska dla zwierząt i w żaden sposób nie zobowiązuje go do zapewnienia opieki nad bezdomnymi zwierzętami z terenu tej gminy. Takie zobowiązanie powstaje dopiero w drodze umowy zawartej np. w trybie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku – Prawo zamówień publicznych<sup>35</sup>.

Ustawodawca umożliwił gminom doprecyzowanie wymagań, których spełnienie jest konieczne dla uzyskania zezwolenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt. Zgodnie bowiem z przepisem art. 7 ust. 3 u.c.p.g. rada gminy w drodze uchwały określa wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o wydanie zezwolenia, m.in. na prowadzenie schroniska dla zwierząt. Nie ulega wątpliwości, że podjęcie takiej uchwały jest dla rady gminy obligatoryjne. Kontrowersyjne jest jednak, czy uchwale tej przysługuje walor aktu prawa miejscowego; w stosunku do podobnej uchwały, dotyczącej jednak innego rodzaju działalności, prawodawca w przepisie art. 7 ust. 3a u.c.p.g. stwierdza to wyraźnie<sup>36</sup>. Proste porównanie tych dwóch przepisów prowadzić może do wniosku, że uchwała z przepisu art. 7 ust. 3 u.c.p.g. nie ma charakteru aktu prawa miejscowego<sup>37</sup>, jednakże W. Radecki argumentuje, że „nie ulega chyba wątpliwości, że ze względu na swój sens także uchwała wydana na podstawie art. 7 ust. 3 jest aktem prawa miejscowego, a różnicę między sformułowaniami ust. 3 i ust. 3a w art. 7 należy położyć na karb jedynie bałaganu legislacyjnego”<sup>38</sup>.

W praktyce problemem jest ustalenie, czego można wymagać od przedsiębiorców w omawianym akcie prawa miejscowego. Delegacja ustawowa w art. 7 ust. 3 u.c.p.g. nie wskazuje na żaden konkretny typ wymagań. Zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim „tak sformu-

<sup>35</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 2164.

<sup>36</sup> Przepis ten ma następujące brzmienie: „Rada gminy określi, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia, o którym mowa w ust. 1 pkt 2 [tj. w art. 7 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g., wskazującym na obowiązek uzyskania zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych – M.S.], uwzględniając opis wyposażenia technicznego niezbędnego do realizacji zadań”.

<sup>37</sup> *Gospodarowanie odpadami komunalnymi. Poradnik dla gmin*. Red. J. KLATKA, M. KUŹNIAK. Warszawa 2012, s. 134.

<sup>38</sup> W. RADECKI: *Komentarz do ustawy o utrzymaniu czystości...*, s. 261. „Uchwała ta, nakładająca obowiązki na osoby trzecie, stanowi akt prawa miejscowego” – zob. NIK 13, s. 36. W kwestii poważniejszych kontrowersji na tle poprzedniego stanu prawnego dotyczących uznania zarządzenia z ówczesnego art. 7 ust. 3a u.c.p.g. za akt prawa miejscowego por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 listopada 2007 r., II SA/Wr 320/07, LEX nr 440549 czy wyrok NSA z dnia 29 grudnia 2005 r., II OSK 394/05, LEX nr 177227.

łowany przepis pozostawia radzie gminy pełną swobodę na określenie wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o prowadzenie takiej działalności<sup>39</sup>. Przepis art. 7 ust. 3 u.c.p.g. daje jednak radzie gminy znacznie mniejszą wolność legislacyjną, niż to się może w pierwszej chwili wydawać<sup>40</sup>.

Po pierwsze, w orzecznictwie wskazuje się, że uchwała ta powinna określać wymagania, jakie są możliwe do spełnienia przez przedsiębiorców już na etapie ubiegania się o uzyskanie zezwolenia. WSA w Gliwicach stwierdził, że rada gminy nie ma „ustawowego upoważnienia, by w uchwale określać [...] nadto sposób przyszłego prowadzenia przez przedsiębiorcę działalności po uzyskaniu zezwolenia”<sup>41</sup>. Zakwestionowane w tej sprawie przepisy uchwały dotyczyły m.in. obowiązku prawidłowego ulokowania zwierząt w czasie transportu i zapewnienia im podczas dłuższego przewozu wody, karmy i odpoczynku. Sąd zastrzegł, że „Rada nie wskazała [...] konieczności posiadania przez przedsiębiorcę sprzętu i wyposażenia umożliwiających osiągnięcie w przyszłości określonego poziomu usług, lecz nie wspominając w zakwestionowanych passusach o sprzęcie i wyposażeniu, określiła pożądany poziom i sposób wykonywania działalności gospodarczej po uzyskaniu zezwolenia”. Można z tego wnioskować, że określenie konieczności posiadania przez przedsiębiorcę odpowiedniego wyposażenia byłoby już dopuszczalne. Przy formułowaniu wymagań w uchwale podejmowanej na podstawie art. 7 ust. 3 u.c.p.g. należy więc wykazać szczególną dbałość o to, by były to wymogi możliwe do spełnienia jeszcze przed rozpoczęciem działalności, a zatem nie takie, które dotyczą jej wykonywania. *Expressis verbis* wyraził to Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie, stwierdzając, że „organ stanowiący gminy ma w sposób władczy, ale czytelny, określić, jakie konkretnie warunki przedsiębiorca musi spełnić, aby uzyskać to zezwolenie, a nie jakich obowiązków przedsiębiorca będzie musiał przestrzegać przy wykonywaniu takiej działalności”<sup>42</sup>. Podobnie Wojewoda Lubelski zauważył, że „realizacja upoważnienia zawartego w art. 7 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie może polegać [...] na wprowadzeniu wymagań, które mogą być spełnione jedynie przez przedsiębiorców, którzy prowadzą już na terenie gminy działalność w odpowiednim zakresie, bowiem spełnienie takich wymagań nie może być warunkiem sine qua non ubiegania się o uzyskanie zezwolenia po raz pierwszy”<sup>43</sup>.

<sup>39</sup> Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 15 września 2010 r., II SA/Go 535/10, LEX nr 707360.

<sup>40</sup> Dalsze rozważania prowadzone są również na podstawie orzeczeń sądownoadministracyjnych i administracyjnych dotyczących bezpośrednio nie uchwał z art. 7 ust. 3 u.c.p.g., lecz z art. 7 ust. 3a u.c.p.g., przy zwróceniu stosownej uwagi na różnice między kształtem obu delegacji ustawowych i obiema analizowanymi sytuacjami.

<sup>41</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29 września 2010 r., II SA/Gl 354/10, LEX nr 752746.

<sup>42</sup> Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 10 grudnia 2013 r., II SA/Ol 889/13, LEX nr 1404888.

<sup>43</sup> Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 24 maja 2013 roku, PN-II.4131.215.13, LEX nr 1322401.

Po drugie, wskazuje się, że „zakres ustawowego umocowania do stanowienia aktów prawa miejscowego nie może być interpretowany rozszerzająco. Oznacza to między innymi, że taki akt nie może regulować wskazanych w ustawie materii w sposób dowolny, z przekroczeniem zakresu upoważnienia ustawowego, jak też nie może regulować tego, co już zostało ustawowo uregulowane”<sup>44</sup>. Tu jednak trzeba poczynić pewne zastrzeżenia. Rozpoczęcie przez przedsiębiorcę działalności w zakresie prowadzenia schroniska dla bezdomnych zwierząt w praktyce uzależnione jest nie tylko od uzyskania zezwolenia wymaganego przepisem art. 7 ust. 1 u.c.p.g., ale i od spełnienia wymagań lokalizacyjnych (odpowiednie przeznaczenie nieruchomości zgodnie z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), budowlanych, a przede wszystkim weterynaryjnych. Pojawić się musi pytanie, czy kwestie te podlegają badaniu także w postępowaniu o udzielenie zezwolenia prowadzonym na podstawie u.c.p.g. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego „w postępowaniu w sprawie udzielenia pozwolenia na prowadzenie określonej działalności [...] nie bada się kwestii, które są zastrzeżone do odrębnych postępowań. Należy bowiem mieć na uwadze to, że rozpoczęcie określonej działalności, czy jej wykonywanie nie jest uzależnione wyłącznie od uzyskania pozwolenia, ale też muszą być spełnione inne warunki określone przepisami powszechnie obowiązującymi, aby działalność ta była legalna”<sup>45</sup>. Jednocześnie NSA pozostawił gminom bardzo istotną furtkę, stwierdzając, że „w rozpoznawanej sprawie organ administracji nie był [...] uprawniony do tego, aby uzależnić udzielenie pozwolenia od zgodności wnioskowanej działalności z przeznaczeniem terenu określonym w planie miejscowym, jeżeli nie wynikało to z przepisów ustawowych, a brak jest uchwały przewidzianej w art. 7 ust. 3 ustawy [tj. u.c.p.g. – M.S.]”<sup>46</sup>. Oznacza to, jak się wydaje, że dopuszczalne jest wskazanie w uchwale, że przedsiębiorcy ubiegający się o uzyskanie zezwolenia powinni spełniać odpowiednie wymagania lokalizacyjne, budowlane czy weterynaryjne, ale tylko w takim zakresie, w jakim można je spełnić przed rozpoczęciem działalności. Dopiero wtedy ich wypełnienie może podlegać kontroli przez organ udzielający zezwolenia w postępowaniu o jego udzielenie. Szczególnego znaczenia kwestia ta nabiera w stosunku do wymagań weterynaryjnych, bowiem ich spełnienie nie zawsze podlegać będzie kontroli Inspekcji Weterynaryjnej, skoro do rozpoczęcia działalności nadzorowanej w tym zakresie wystarczające jest dokonanie zgłoszenia zamiaru jej prowadzenia powiatowemu lekarzowi weterynarii (art. 5 ust. 1 pkt 2 u.z.z.). Warto więc, by w przypadku schronisk prowadzonych przez przedsiębiorców podlegały one kontroli wójta, burmistrza lub prezydenta miasta<sup>47</sup>.

<sup>44</sup> Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 28 lutego 2013 r., II SA/Sz 36/13, LEX nr 1311230.

<sup>45</sup> Wyrok NSA z dnia 25 listopada 2011 r., II OSK 1664/10, LEX nr 1151984.

<sup>46</sup> Ibidem.

<sup>47</sup> W odniesieniu do ich spełnienia przez gminne jednostki organizacyjne kompetencje kontrolne organu wykonawczego gminy w tym zakresie są oczywiste, zaś co do organizacji społecznych nie-

Po trzecie, z lektury orzecznictwa sądownoadministracyjnego i administracyjnego można ponadto wywnioskować, że w uchwałach podejmowanych na podstawie art. 7 ust. 3 u.c.p.g. wolno regulować tylko problemy materialnoprawne, ale już nie te dotyczące trybu postępowania<sup>48</sup>. Wskazuje się na przykład, że „rada nie została [...] upoważniona do określenia w uchwale wymaganej treści wniosku o udzielenie zezwolenia, kwestie te bowiem zostały uregulowane wyczerpująco w art. 8 ust. 1 i 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach”<sup>49</sup>. Podobnie nie należałoby zobowiązywać przedsiębiorców do przedkładania konkretnych dokumentów mających potwierdzać jakiś stan faktyczny (np. zapewnienie opieki weterynaryjnej), bowiem „zauważyć należy, że zgodnie z art. 8a ust 1 pkt 2 ustawy [u.c.p.g. – M.S.] przed podjęciem decyzji w sprawie wydania zezwolenia wójt, burmistrz lub prezydent miasta może dokonać kontrolnego sprawdzenia faktów podanych we wniosku o udzielenie zezwolenia w celu stwierdzenia, czy przedsiębiorca spełnia warunki wykonywania działalności objętej zezwoleniem. Ustawodawca zagwarantował więc możliwość zweryfikowania prawdziwości danych zawartych w dokumentacji przedłożonej przez przedsiębiorcę ubiegającego się o zezwolenie ze stanem rzeczywistym”<sup>50</sup>. Ponadto zaś organ wykonawczy gminy może wezwać przedsiębiorcę do uzupełnienia, w wyznaczonym terminie, jednak nie krótszym niż 14 dni, brakującej dokumentacji poświadczającej, że przedsiębiorca spełnia warunki określone przepisami prawa (w tym również uchwały z art. 7 ust. 3 u.c.p.g.) wymagane do wykonywania działalności objętej zezwoleniem (art. 8a ust. 1 pkt 1 u.c.p.g.).

Uchwała w żadnym razie nie może przewidywać, że przy prowadzeniu schroniska dla zwierząt nie mogą być zatrudnione osoby skazane za pewne przestępstwa czy wykroczenia przeciwko zwierzętom<sup>51</sup>. Ustawodawca wskazuje bowiem, że w razie skazania za przestępstwa z art. 35 ust. 1, 1a lub 2 u.o.z. to sąd (i tylko sąd) może orzec wobec sprawcy zakaz wykonywania określonego zawodu, prowadzenia określonej działalności lub wykonywania czynności wymagających zezwolenia, które są związane z wykorzystywaniem zwierząt lub oddziaływaniem na nie (art. 35 ust. 4 u.o.z.). W przypadku wykroczeń ustawodawca w ogóle zaś nie przewiduje możliwości orzeczenia przez sąd takiego za-

---

zobowiązanych do uzyskania zezwolenia z u.c.p.g. kontrolę tę można przeprowadzić na etapie zawierania porozumienia z art. 11 ust. 4 u.o.z., o czym będzie mowa dalej.

<sup>48</sup> „Użyte przez ustawodawcę pojęcie »wymagań« należy odnieść wyłącznie do wymogów materialnoprawnych, a nie proceduralnych” – tak Wojewoda Dolnośląski w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 4 stycznia 2013 roku, NK-N3.4131.813.2012.DC, LEX nr 1265631.

<sup>49</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 kwietnia 2013 r., II SA/Gl 1536/12, LEX nr 1316752.

<sup>50</sup> Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 31 sierpnia 2010 r., II SA/Ol 616/10, LEX nr 707455. Zob. również rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 8 marca 2013 roku, NK-N.4131.61.3.2013.RB, LEX nr 1299009.

<sup>51</sup> Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 4 stycznia 2013 r., NK-N3.4131.813.2012.DC, LEX nr 1265631, rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 24 maja 2013 roku, PN-II.4131.215.13, LEX nr 1322401.

kazu. Wprowadzenie do uchwały omawianych tu ograniczeń byłoby więc naruszeniem przepisów u.o.z.

Można wskazać na pewne przykłady wymogów wprowadzanych uchwałami podejmowanymi na podstawie art. 7 ust. 3 u.c.p.g., które wydają się spełniać wszystkie przedstawione wytyczne:

- 1) posiadanie tytułu prawnego do terenu, na którym prowadzona ma być działalność<sup>52</sup>;
- 2) dysponowanie atestowanymi urządzeniami do obezwładniania i chwytania zwierząt w sposób niepowodujący zagrożenia dla ich życia i zdrowia ani niezadający cierpienia<sup>53</sup>;
- 3) dysponowanie urządzeniami i sprzętem do przechowywania i przygotowywania karmy oraz karmienia zwierząt<sup>54</sup>;
- 4) posiadanie doświadczenia w pracy polegającej na opiece nad zwierzętami<sup>55</sup>.

Uchwała z art. 7 ust. 3 u.c.p.g. wraz z innymi przepisami powszechnie obowiązującymi stanowić będzie normatywną podstawę wydania zezwolenia na wykonywanie działalności polegającej na prowadzeniu schroniska dla zwierząt. Elementy treści tego zezwolenia wskazuje przepis art. 9 ust. 1 u.c.p.g. Wątpliwości może budzić potrzeba i dopuszczalność określenia „innych wymagań szczególnych wynikających z odrębnych przepisów” (art. 7 ust. 1 pkt 6 u.c.p.g.), nie chodzi bowiem o przepisy wymagające konkretyzacji w drodze decyzji administracyjnej – w takim przypadku dojdzie po prostu do wydania oddzielnej od zezwolenia decyzji administracyjnej. Przepisami powszechnie obowiązującymi (np. zawartymi w r.w.w.s.d.z.), a niewymagającymi konkretyzacji, przedsiębiorca i tak jest zaś związany, niezależnie od tego, czy są one wciągnięte do treści zezwolenia. To nietypowe wymaganie ustawodawcy trzeba jednak odczytywać łącznie z przepisem art. 9 ust. 2 u.c.p.g. Dopuszcza on cofnięcie zezwolenia bez odszkodowania jedynie w sytuacji, gdy przedsiębiorca mimo wezwania narusza warunki określone w zezwoleniu. Jeżeli zaś przy wykonywaniu działalności przedsiębiorca naruszałaby wymogi płynące z powszechnie obowiązujących przepisów prawa, niewciągnięte jednak do treści zezwolenia, to jego cofnięcie nie byłoby możliwe. Ten element zezwolenia ma więc bardzo istotne znaczenie; z punktu widzenia ochrony humanitarnej zwierząt trzeba by zwłaszcza podkreślić konieczność zamieszczenia w zezwoleniu warunków ujętych w r.w.w.s.d.z.,

<sup>52</sup> Np. § 2 ust. 1 pkt 3 załącznika do uchwały nr 29/VI/2011 Rady Gminy Piątница z dnia 18 marca 2011 r. (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego z 2011 r., Nr 100, poz. 1145).

<sup>53</sup> § 3 pkt 7 uchwały nr XXXI/201/14 Rady Gminy Pęcław z dnia 20 listopada 2014 r. (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2014 r., poz. 5018).

<sup>54</sup> § 3 ust. 4 pkt 1 uchwały nr XXXI/214/13 Rady Miejskiej Łądka-Zdroju z dnia 31 stycznia 2013 r. (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2013 r., poz. 1791).

<sup>55</sup> § 1 pkt 5 załącznika nr 2 do uchwały XXXV/782/12 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 29 listopada 2012 r. (tekst jedn. Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2013 r., poz. 5543). W przepisie tym mowa jest dosłownie o „udokumentowanym doświadczeniu”, co może być uznane za naruszenie zakazu określania w uchwale warunków formalnych.



umożliwi to bowiem gminie ewentualne niezależne od organów Inspekcji Weterynaryjnej zablokowanie możliwości działania przedsiębiorcy prowadzącego schronisko dla zwierząt<sup>56</sup>.

Zgodnie z przepisem art. 9 ust. 1c u.c.p.g. wójt, burmistrz lub prezydent miasta zobowiązani są do odmowy wydania zezwolenia, jeżeli zamierzony sposób gospodarowania odpadami lub nieczystościami ciekłymi jest niezgodny z wymaganiami ustawy i przepisami odrębnymi, mógłby powodować zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi lub środowiska bądź gdy przedsiębiorca ma zaległości podatkowe lub zaległości w płaceniu składek na ubezpieczenie zdrowotne lub społeczne. Przepisu tego (poza punktem 4) nie sposób jednak stosować w sytuacji, gdy przedmiotem postępowania jest wydanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami lub prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt. Nie ma tu bowiem mowy o „zamierzonym sposobie gospodarowania odpadami lub nieczystościami ciekłymi”, zaś wyprowadzanie kompetencji organów administracji publicznej w drodze analogii jest niedopuszczalne. Byłoby zresztą w dużej mierze zbędne, bowiem jest jasne, że nie można wydać zezwolenia na prowadzenie schronisk podmiotowi niespełniającemu odpowiednich, prawem przewidzianych warunków. Te zaś mają na celu również zabezpieczenie życia i zdrowia ludzi oraz środowiska. Norma ta nadaje się do zastosowania jedynie w zakresie warunku nieposiadania przez przedsiębiorcę zaległości podatkowych lub zaległości w płaceniu składek na ubezpieczenie zdrowotne lub społeczne. Należy opowiedzieć się za taką wykładnią mimo oczywiście błędnego sformułowania przepisu art. 9 ust. 1c pkt 4 u.c.p.g., w którym część „przedsiębiorca ma zaległości [...]” nie łączy się z wprowadzeniem („Właściwy organ odmówi wydania zezwolenia [...]”). Na poparcie takiego stanowiska można przytoczyć argument z przepisu art. 8 ust. 1a u.c.p.g., który nakłada na przedsiębiorcę obowiązek udokumentowania braku wspomnianych zaległości. Bez możliwości odmówienia wydania zezwolenia z tego powodu obciążanie tym obowiązkiem ubiegających się o zezwolenie na prowadzenie schroniska trzeba by bowiem uznać za nieracjonalne.

Podstawą kontroli działalności przedsiębiorcy w zakresie prowadzenia schroniska dla zwierząt jest przepis art. 9u ust. 1 u.c.p.g., zgodnie z którym wójt, burmistrz lub prezydent miasta sprawują kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów ustawy. Do kontroli tej stosuje się przepisy art. 379 i art. 380 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku – Prawo ochrony środowiska<sup>57</sup>, jednak w przedmiotowym zakresie – kontroli działalności przedsiębiorców – pierwszeństwo

<sup>56</sup> Naruszenie to musiałoby być jednak rażące i oczywiste. W innym przypadku trudno sobie wyobrazić sytuację, w której organ wykonawczy gminy cofa przedsiębiorcy zezwolenie na prowadzenie schroniska dla zwierząt, gdy organ Inspekcji Weterynaryjnej nie stwierdzi naruszenia wymagań weterynaryjnych albo w ogóle nie zostanie o możliwym ich przekroczeniu powiadomiony. Tak podjęta decyzja o cofnięciu zezwolenia prawdopodobnie nie utrzymałaby się w obrocie prawnym, a ponadto mogłaby rodzić odpowiedzialność odszkodowawczą gminy.

<sup>57</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.

będą mieć regulacje pomieszczone w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej<sup>58</sup>. Nie ma oczywiście potrzeby szczegółowego przytaczania postanowień rozdziału 5 tej ustawy; warto jednak wskazać na to, że jedynym realnym efektem przeprowadzonej kontroli może się stać cofnięcie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt (art. 9 ust. 2 u.c.p.g.), po wcześniejszym wezwaniu przedsiębiorcy do niezwłocznego zaniechania naruszania warunków określonych w zezwoleniu. Zagadnienie to zostało już omówione wyżej. Wygaśnięcie lub cofnięcie zezwolenia nie zwalnia przedsiębiorcy z wykonania określonych w zezwoleniu obowiązków dotyczących wymagań sanitarnych i ochrony środowiska (art. 9 ust. 3 u.c.p.g.), a organ, który wydaje zezwolenie, określa w drodze decyzji zakres i sposób wykonywania tych obowiązków (art. 9 ust. 4 u.c.p.g.).

Zezwolenie na wykonywanie przez przedsiębiorcę działalności w zakresie prowadzenia schronisk dla zwierząt nie jest jednak jedynym instrumentem, przez który gmina może wpływać na zapewnienie właściwej opieki bezdomnym zwierzętom. Przydatna może się tu okazać również umowa tworząca stosunek zobowiązaniowy między przedsiębiorcą a gminą, nie ma bowiem żadnych prawnych przeszkód, by przedsiębiorca przyjął w niej na siebie dalej idące wymogi co do standardu usług świadczonych w schronisku (również w odniesieniu do dobrostanu zwierząt). Chodzić może na przykład o postanowienia dotyczące znakowania („chipowania”) zwierząt w schronisku czy określenia minimalnej powierzchni, jaka musi przypadać w schronisku na jedno zwierzę. Ponadto należy wskazać na możliwość ustanowienia dodatkowych uprawnień kontrolnych dla gminy w umowie zawartej z przedsiębiorcą. Obecnie nie ma po temu prawnych przeszkód<sup>59</sup>. Zawarcie w umowie postanowień umożliwiających przeprowadzenie kontroli u przedsiębiorcy w zakresie realizacji przez niego tych obowiązków, które przyjął na siebie w umowie (niewynikających z przepisów prawa), wydaje się pożądanym rozwiązaniem, zwłaszcza w połączeniu z zastosowaniem mechanizmu kary umownej w przypadku wykrycia, że przedsiębiorca nie wywiązuje się z tych obowiązków.

### 3.3. Organizacje społeczne

Ostatnim już typem podmiotu mogącego prowadzić schronisko dla bezdomnych zwierząt jest organizacja społeczna. Jak stwierdza się w przepisie art. 11 ust. 4 u.o.z., organizacje społeczne, których statutowym celem działania jest

---

<sup>58</sup> Tak W. RADECKI: *Komentarz do ustawy o utrzymaniu czystości...*, s. 316 i K. GRUSZECKI: *Kontrola działalności w zakresie utrzymania czystości i porządku oraz unieszkodliwiania odpadów komunalnych*. „Samorząd Terytorialny”, nr 6/2014, s. 18. Zob. ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 584 ze zm.), dalej: u.s.d.g.

<sup>59</sup> Por. K. GRUSZECKI: *Kontrola działalności...*, s. 20–21.

ochrona zwierząt, mogą zapewniać bezdomnym zwierzętom opiekę i w tym celu prowadzić schroniska dla bezdomnych zwierząt w porozumieniu z właściwymi organami samorządu terytorialnego. Kontrowersje mogą budzić tutaj dwie kwestie. Po pierwsze, czy organizacja społeczna (np. stowarzyszenie czy fundacja) również obowiązana jest do uzyskania zezwolenia wydawanego na podstawie u.c.p.g. Po drugie zaś, czym jest wskazane wyżej porozumienie z właściwymi organami samorządu terytorialnego i jaka powinna być jego treść.

W odniesieniu do pierwszego z tych zagadnień trzeba zauważyć, że przepisy u.c.p.g. nie zwalniają organizacji społecznych od obowiązku uzyskania zezwolenia (jak czynią to wobec gminnych jednostek organizacyjnych w przepisie art. 7 ust. 5 u.c.p.g.), ale jednocześnie stanowią, że zezwolenie wymagane jest na działalność w zakresie prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt przez **przedsiębiorców** (art. 7 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g.). Trafnie więc W. Radecki wskazuje, że sytuacja prawna organizacji społecznej zależy od możliwości uznania jej za przedsiębiorcę w rozumieniu u.s.d.g.<sup>60</sup>. Jeżeli organizacja społeczna może być uznana za przedsiębiorcę, to obowiązana będzie do uzyskania zezwolenia; jeśli nie, to wystarczające do prowadzenia przez nią schroniska dla zwierząt będzie porozumienie, o którym stanowi przepis art. 11 ust. 4 u.o.z.<sup>61</sup>. W tym miejscu trzeba odwołać się do postanowień ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>62</sup>. Wskazuje ona, że działalnością pożytku publicznego jest działalność społecznie użyteczna, prowadzona przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych określonych w ustawie (art. 3 ust. 1 u.d.p.p.). O tym, że stowarzyszenia i fundacje są organizacjami pozarządowymi (jeśli nie działają w celu osiągnięcia zysku), *expressis verbis* przesądza przepis art. 3 ust. 2 u.d.p.p. Do „sfery zadań publicznych” należą również zadania w zakresie ochrony zwierząt (art. 4 ust. 1 pkt 18 u.d.p.p.). Oznacza to, że organizacja pozarządowa prowadząca schronisko dla zwierząt będzie tym samym wykonywać działalność pożytku publicznego, ta zaś – co do zasady – nie jest działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, nawet gdy prowadzona jest jako działalność odpłatna (art. 6 u.d.p.p.). Jednakże gdy wynagrodzenie za wykonywanie tej działalności jest wyższe niż jej koszty lub gdy przeciętne miesięczne wynagrodzenie pracownika zatrudnionego przy wykonywaniu zadań w ramach działalności pożytku publicznego przenosi – za okres ostatnich trzech miesięcy – trzykrotność przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw w roku ubiegłym, działalność taka zyskuje status działalności gospodarczej (art. 9 ust. 1 u.d.p.p.). Wydaje się więc, że to od planowanej wysokości dotacji dla organizacji społecznej (pozarządowej) i proponowanych przez nią kosztów wykonywania działalności uzależniać należy uznanie organizacji pozarządowej za przed-

<sup>60</sup> W. RADECKI: *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*. Warszawa 2012, s. 103.

<sup>61</sup> Ibidem.

<sup>62</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 239 ze zm., dalej: u.d.p.p.

siębiorcę, a co za tym idzie – jej związanie obowiązkiem uzyskania zezwolenia z art. 7 ust. 1 u.c.p.g. Inne stanowisko zaprezentował Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi, uznając skarżącą fundację za przedsiębiorcę w rozumieniu u.s.d.g. na podstawie statutu tej organizacji, w którym przewidziano możliwość prowadzenia działalności gospodarczej oraz sposób przeznaczenia uzyskanych z niej dochodów. Dodał jednocześnie, że „skoro [...] skarżąca Fundacja osiąga dochód z wykonywanej działalności, to prowadzi działalność gospodarczą i wymaga zezwolenia, o którym mowa w art. 7 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach”<sup>63</sup>. Wcześniej w tej samej sprawie Samorządowe Kolegium Odwoławcze oceniło, że „Fundację [...] należy uznać za przedsiębiorcę, bowiem działalność polegająca na prowadzeniu schroniska nie jest działalnością nieodpłatną, a za zwierzęta umieszczane w schronisku Fundacja pobiera wynagrodzenie od gmin, z terenu których przekazywane są do niej zwierzęta, czyli wykonuje czynności mieszczące się w szeroko rozumianej definicji działalności gospodarczej”. Z poglądami tymi można jednak zasadnie polemizować na gruncie przywołanych wcześniej przepisów u.d.p.p., trzeba bowiem zwrócić uwagę, że organizacja pozarządowa może prowadzić jednocześnie działalność gospodarczą i działalność pożytku publicznego, z tym, że jeśli ta ostatnia jest odpłatna, to nie może być prowadzona w odniesieniu do tego samego przedmiotu co działalność gospodarcza (art. 9 ust. 3 u.d.p.p.).

Przepisy u.o.z. w żaden sposób nie rozwijają problematyki porozumienia z właściwymi organami samorządu terytorialnego, na którego podstawie organizacje społeczne, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, mogą prowadzić schroniska dla bezdomnych zwierząt. Z ustawy tej można jedynie wywnioskować, że „właściwymi organami samorządu terytorialnego” są tu organy wykonawcze gmin, bowiem to do zadań własnych tych jednostek samorządu terytorialnego należy zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom (art. 11 ust. 1 u.o.z.). Wydaje się, że ustawodawca posłużył się stosunkowo szerokim pojęciem „właściwych organów samorządu terytorialnego” w tym celu, by objąć nim również organy wykonawcze związków międzygminnych tworzonych przez większą liczbę gmin dla wykonywania zadań publicznych (art. 64 ust. 1 u.s.g.) w zakresie zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom. Porozumienie z przepisu art. 11 ust. 4 u.o.z. nie może być jednak uznane za samoistną instytucję, a bardziej precyzyjnych postanowień odnoszących się do tego porozumienia można poszukiwać choćby w u.d.p.p. i w u.f.p. Stosownie do przepisu art. 5 ust. 1 u.d.p.p. organy administracji publicznej prowadzą działalność w sferze zadań publicznych we współpracy z organizacjami pozarządowymi prowadzącymi działalność pożytku publicznego. Ta współpraca może się zaś odbywać również w formie najdalej idącej – zlecenia organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych na zasadach określonych w ustawie (art. 5 ust. 1 pkt 2 u.d.p.p.). Zlecenie to może przybrać dwojaką postać: powierzenia reali-

<sup>63</sup> Wyrok WSA w Łodzi z dnia 6 maja 2010 r., II SA/Łd 235/10, LEX nr 667658.

zacji zadania lub wspierania jego realizacji. Inny jest zakres finansowania wykonywania zadania – w przypadku powierzenia zlecający finansuje jego realizację w pełni, w przypadku wspierania chodzi jedynie o jego dofinansowanie (art. 5 ust. 4 u.d.p.p.). Organ zamierzający zlecić realizację zadania publicznego organizacji pozarządowej przeprowadza otwarty konkurs ofert<sup>64</sup> (art. 11 ust. 2 u.d.p.p.) na zasadach określonych w u.d.p.p. Warto wskazać, że inicjatywa zlecenia może pochodzić od samej organizacji pozarządowej, zgodnie z przepisem art. 12 u.d.p.p. Do zlecenia dochodzi na podstawie umowy o powierzenie realizacji zadania publicznego lub o wsparcie realizacji zadania publicznego, w której organizacja pozarządowa zobowiązuje się do wykonania zadania publicznego w zakresie i na zasadach określonych w umowie, a organ administracji publicznej zobowiązuje się do przekazania na ten cel dotacji (art. 16 ust. 1 u.d.p.p.).

Organ administracji publicznej zlecający zadanie publiczne dokonuje kontroli i oceny realizacji zadania, a w szczególności stanu realizacji zadania, efektywności, rzetelności i jakości wykonania zadania, prawidłowości wykorzystania środków publicznych na realizację zadania, prowadzenia dokumentacji określonej w przepisach prawa i w postanowieniach umowy (art. 17 u.d.p.p.). Postanowienia dotyczące szczegółowych zasad przeprowadzania tej kontroli należy zawrzeć w umowie o powierzenie lub wsparcie realizacji zadania publicznego, przez odesłanie do przepisów u.f.p.; w przepisach art. 16 u.d.p.p. ustawodawca zobowiązuje bowiem strony umowy o powierzenie lub wspieranie wykonania zadań publicznych do określenia w tej umowie trybu kontroli wykonywania zadania. Ponownie może to być dla gminy dobre narzędzie do tego, by uzyskać dalej idące instrumenty kontrolne zapewniające jej większy wpływ na to, w jaki sposób organizacja społeczna będzie prowadzić schronisko dla bezdomnych zwierząt. Może to też być podstawa do kontrolowania tych warunków realizacji zadania, które nie wynikają z obowiązujących przepisów prawnych, ale co do których organizacja społeczna zobowiązała się w umowie, że będzie je realizować, np. dokonywanie znakowania zwierząt w schronisku. Ponadto organizacja musi sporządzić sprawozdanie z realizacji zadania publicznego w terminie 30 dni od zakończenia jego realizacji, a organ administracji publicznej może wezwać do złożenia w roku budżetowym częściowych sprawozdań z wykonania zadania publicznego, nie wcześniej niż przed upływem 30 dni od dnia doręczenia wezwania (art. 18 ust. 1 i 3 u.d.p.p.).

---

<sup>64</sup> Instrument ten jest w praktyce wykorzystywany do realizacji zadania zapewnienia opieki nad bezdomnymi zwierzętami, np. konkurs taki 10 grudnia 2014 roku ogłosił burmistrz Gminy Goleniów (<http://bip.goleniow.pl/strony/8948.dhtml>, dostęp: 31.12.2014), a 16 grudnia 2014 roku wójt Gminy Rawa Mazowiecka (<http://www.rawam.ug.gov.pl/plik,3866,tresc-ogloszenia.pdf>, dostęp: 31.12.2014).

#### 4. Zakończenie

Niniejsze opracowanie miało na celu wyjaśnienie pewnych wątpliwości interpretacyjnych, które mogą się ujawnić w trakcie stosowania przez gminy przepisów odnoszących się do ich relacji ze schroniskami dla bezdomnych zwierząt. Znajomość tych regulacji ma znaczenie tym większe, że gmina dysponuje pewną swobodą w wyborze najlepszego dla siebie podmiotu prowadzącego schronisko dla zwierząt i najlepszego modelu stosunków z nim. Trudno tu abstrakcyjnie przesądzać, jakie decyzje w tych kwestiach są najwłaściwsze, każde z rozwiązań ma bowiem swoje wady i zalety, które trzeba rozważyć w konkretnym wypadku. Nie wolno jednak przy tym zapominać o pierwszoplanowej w tym kontekście wartości, jaką jest zapewnienie (prawdziwej) opieki bezdomnym zwierzętom.