

MICHAŁ RUDY

Uniwersytet SWPS, Filia we Wrocławiu

DLACZEGO POTRZEBUJEMY NOWEJ USTAWY
O HUMANITARNEJ OCHRONIE ZWIERZĄT?

WSTĘP

Termin humanitarnej ochrony zwierząt wypracowany został przez doktrynę prawa¹ na oznaczenie ogółu przepisów mających na celu ochronę zwierząt przed zadawaniem im cierpienia przez człowieka². Tradycja regulacji prawnych poświęconych temu rodzajowi ochrony zwierząt sięga w Polsce lat dwudziestych ubiegłego wieku, kiedy to wydane zostało Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 marca 1928 r. o ochronie zwierząt³. Na jego mocy ochroną humanitarną objęte były wszystkie domowe i oswojone zwierzęta oraz ptactwo, zwierzęta i ptactwo dzikie, a także ryby, płazy, owady⁴.

Zasadniczym aktem prawnym normującym problematykę humanitarnej ochrony zwierząt w Polsce jest Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt⁵. W roku 2017 obchodzimy okrągłą — dwudziestą rocznicę jej uchwalenia. Taka metryka czyni z niej wręcz staruszka na tle prawa administracyjnego z zakresu szeroko rozumianej ochrony zwierząt, którego akty prawa krajowego, co do

¹ Z punktu widzenia zasięgu ochrony zwierząt, oprócz humanitarnej ochrony zwierząt, w doktrynie możemy wyróżnić także:

- gatunkową ochronę zwierząt, czyli ochronę mającą na celu zabezpieczenie dziko występujących zwierząt oraz ich siedlisk;
- użytkową ochronę zwierząt, w skład której wchodzi przepisy z zakresu łowiectwa, rybołówstwa i hodowli zwierząt gospodarskich;
- weterynaryjną ochronę zwierząt, której podstawowym celem jest nadzór nad warunkami zdrowotnymi zwierząt i zapobieganie szerzeniu się chorób zwierzęcych.

² W. Radecki, *Ustawa o ochronie zwierząt z komentarzem*, Wrocław 1998, s. 9.

³ Dz.U. z 1932 r. Nr 42, poz. 417 z późn. zm. Chociaż już w aktach prawnych z wieku XIX możemy znaleźć postanowienia odnoszące się do pewnych aspektów humanitarnej ochrony zwierząt, np. nakaz uboju zwierząt sposobem „krótkim”.

⁴ Przy czym owady obecnie nie są objęte prawem z zakresu humanitarnej ochrony — jako zwierzęta bezkręgowce.

⁵ Dz.U. z 2013 r., poz. 856 z późn. zm.

zasady, zostały przyjęte już w wieku XXI, w tym przede wszystkim w procesie „europeizacji prawa polskiego”⁶.

Pierwotnie, tj. w chwili jej uchwalenia, ustawa ta regulowała postępowanie ze zwierzętami domowymi, gospodarskimi, wykorzystywanymi do celów rozrywkowych, widowiskowych, filmowych, sportowych i specjalnych, używanymi do doświadczeń, utrzymywanymi w ogrodach zoologicznych, wolno żyjącymi (dzikim) oraz obcymi faunie rodzimej. Najważniejszym osiągnięciem intelektualnym ww. ustawy jest ustalenie art. 1 ust. 1, zdanie pierwsze, zgodnie z którym zwierzę, jako istota żyjąca i zdolna do odczuwania cierpienia, nie jest rzeczą.

Pojęcie rzeczy jest kategorią prawa cywilnego. Jak stanowi bowiem art. 45 k.c., rzeczą w rozumieniu tego prawa są tylko przedmioty materialne⁷. Przyjęcie zatem przez polskiego prawodawcę postanowienia art. 1 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt oznaczało, iż kierując się względami natury moralnej i etycznej, wyłączono zwierzęta z tej kategorii przedmiotów. Nie znaczy to jednak, że zwierzęta z przedmiotu prawa stały się automatycznie jego podmiotami⁸. Zwierzę bowiem, mimo że nie jest rzeczą w rozumieniu prawa cywilnego, nadal może być przedmiotem praw cywilnych. Pozwala na to postanowienie art. 1 ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt, który stanowi, że w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie do zwierząt stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące rzeczy. Zwierzęta pozostają zatem w obrocie prawnym „przedmiotami prawa”, jednakże przedmiotami wyjątkowymi, dla których obowiązuje szczególny reżim prawny określony w przepisach poświęconych humanitarnej ochronie zwierząt⁹.

Istota humanitarnej ochrony zwierząt wyrażona została w art. 1 ust. 1, zdanie drugie, ustawy o ochronie zwierząt oraz w art. 5 i 6 tejże ustawy. W myśl tych przepisów człowiek winien jest zwierzęciu poszanowanie, a każde zwierzę wymaga humanitarnego traktowania, przez które należy rozumieć traktowanie uwzględniające potrzeby zwierzęcia oraz zapewniające mu opiekę i ochronę. Nieuzasadnione lub niehumanitarne zabijanie zwierząt oraz znęcanie się nad nimi jest zabronione. W ustawie o ochronie zwierząt, podobnie jak to miało miejsce

⁶ Termin ten stosowany jest powszechnie w nauce prawa administracyjnego. Zob. zwł. M. Jaśkowska, *Europeizacja prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 11, czy *Europeizacja prawa krajowego. Wpływ integracji europejskiej na klasyczne dziedziny prawa krajowego*, red. C. Mik, Toruń 2002. Podobnie I. Lipowicz, *Europeizacja prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2002, s. 45 n; *eadem*, *Europeizacja administracji publicznej*, „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny” 2008, nr 1, czy *eadem*, *Europeizacja administracji publicznej*, Warszawa 2008, czy *eadem*, *Administracja polska wobec europeizacji*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009, s. 25 n. Szerzej na temat europeizacji prawa administracyjnego zob. M. Rudy, *Wstęp do prawa sanitarnego i weterynaryjnego*, Wrocław 2010, s. 146 n.

⁷ Dz.U. z 2016 r., poz. 380 z późn. zm.

⁸ P. Kozłowska, M. Szwarczyk, *Prawnokarna ochrona zwierząt*, „Zamojskie Studia i Materiały” 2000, z. 1, s. 62.

⁹ *Ibidem*.

w rozporządzeniu z 1928 r., idea humanitarnej ochrony zwierząt wyraża się także w odpowiedzialności karnej, w obrębie której większość nagannych i sprzecznych z ustawą zachowań traktowana jest jako występki lub wykroczenia¹⁰.

Dlaczego idea humanitarnej ochrony zwierząt wyraża się „także” w odpowiedzialności karnej? Termin „także” oznacza wszak — „również, też”. Czy oznacza, iż, oprócz odpowiedzialności karnej, w przypadku naruszenia przepisów ustawy o ochronie zwierząt możemy mówić o jakiejś innej odpowiedzialności prawnej? Możemy, a nawet powinniśmy, i to w pierwszej kolejności, czyli przed rozmową o odpowiedzialności karnej. Skoro bowiem większość norm ustawy o ochronie zwierząt przynależy do norm z zakresu reglamentacji administracyjnej, czyli norm działu prawa administracyjnego, to przy naruszeniu tych norm powinniśmy mówić o odpowiedzialności administracyjnej.

Zgoda, odpowiedzialność administracyjna i karna mogą realizować podobne funkcje, tj. funkcję prewencyjną i represyjną. Należy jednak pamiętać, że w przypadku odpowiedzialności administracyjnej nacisk położony jest na funkcję prewencyjną, natomiast przy odpowiedzialności karnej — na represję¹¹. Co więcej, to po stronie organów administracji publicznej zawsze będzie przypisana kompetencja do ostatecznego urzeczywistnienia normy prawa administracyjnego, czyli podjęcia czynności zmierzających do doprowadzenia stanu zastanego u danego podmiotu nadzorowanego (kontrolowanego) do stanu postulowanego, czy to w normach samej ustawy o ochronie zwierząt, czy też w aktach wykonawczych do niej. Przy czym nie trzeba raczej dopowiadać, iż realizacja odpowiedzialności karnej za naruszenie norm prawa z zakresu humanitarnej ochrony zwierząt odbywa się w formach i ze skutkiem właściwym dla systemu prawa karnego, odpowiedzialność administracyjna zaś w formach i ze skutkiem właściwym dla systemu prawa administracyjnego.

Oczywiście, zadając pytanie „Dlaczego potrzebujemy nowej ustawy o humanitarnej ochronie zwierząt?”, powinniśmy wyjaśnić przedstawioną w tym pytaniu prośbę czy, inaczej mówiąc, wyjaśnić powody, dla których uważamy, że nie obędziemy się bez uchwalenia nowego aktu poświęconego humanitarnej ochronie zwierząt. Odpowiadając na tak zadane pytanie, wyjaśniamy, iż potrzebujemy nowego aktu prawnego kompleksowo regulującego aspekty humanitarnej ochrony zwierząt w Polsce, ponieważ:

1) Obecnie obowiązująca ustawa o ochronie zwierząt, w wyniku poszczególnych nowelizacji, o bardzo różnym poziomie legislacyjnym, straciła swoją pierwotną systematykę i przejrzystość. Poszczególne jej przepisy stały się z sobą sprzeczne lub też ich redakcja jest nieprecyzyjna i stosowanie ich w praktyce na-

¹⁰ *Ochrona środowiska*, red. J. Boć, Wrocław 2000, s. 264.

¹¹ Zob. W. Radecki, *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2002, s. 62; E. Łętowska, *Odpowiedzialność w aparacie administracyjnym*, [w:] *Prawo administracyjne i funkcjonowanie aparatu państwowego Polski i NRD*, red. G. Schulze, J. Łętowski, Wrocław 1981, s. 228.

potyka olbrzymie trudności interpretacyjne. Wiele „instytucji” wprowadzonych do niej *ad hoc* zawiera oczywiste luki prawne.

2) Zakres postulowanych zmian do systemu prawnej ochrony zwierząt (zarówno przez przedstawicieli doktryny prawa, organy kontroli państwowej, jak i przez organizacje społeczne, których statutowym celem jest humanitarna ochrona zwierząt) jest tak szeroki, dotyka tak sprzecznych wartości i interesów, jak również niektóre z pomysłów są tak „rewolucyjne”, że wymagają kompleksowego i systemowego przyjrzenia się kwestiom humanitarnej ochrony zwierząt. Tym samym jest sprawą oczywistą, iż przeprowadzenie kolejnej próby „dużej” nowelizacji całej ustawy skazane jest na niepowodzenie. Taki „zabieg” legislacyjny uniemożliwiają systematyka ustawy, przyjęta jeszcze w roku 1997, błędy popełnione przy wcześniejszych nowelizacjach oraz zasady techniki legislacyjnej.

3) Od końca 2009 r. istnieje naprawdę pilna potrzeba wprowadzenia zmian w systemie prawa krajowego z zakresu humanitarnej ochrony zwierząt w Polsce, „wymuszona” przyjęciem Rozporządzenia Rady (WE) nr 1099/2009 z dnia 24 września 2009 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania¹². Głównym celem działań legislacyjnych, po stronie prawodawcy krajowego, powinno być przy tym stworzenie w prawie krajowym jednoznacznego i przejrzystego stanu prawnego, który gwarantować będzie pewność stosowania norm aktów prawa wspólnotowego rangi rozporządzenia. Jednocześnie dalsze „niewydawanie” takich norm prawa krajowego oznacza, iż Rzeczpospolita Polska narusza w tym względzie swoje obowiązki prawodawcze jako państwo członkowskie Unii Europejskiej.

ROZWAŻANIA MERYTORYCZNE

Od daty wejścia w życie ustawa o ochronie zwierząt była wielokrotnie nowelizowana. Takich aktów zmieniających było ponad 20, średnio więc przypada więcej niż jedna nowelizacja ustawy na jeden rok jej obowiązywania. W wyniku tych nowelizacji ustawa straciła swoją pierwotną spójność i czytelność. Do ustawy niekiedy wprowadzono *ad hoc* przygotowane i nieprzemyślane (także legislacyjnie) nowe „instytucje” prawa administracyjnego. Podobne zastrzeżenie można zgłosić w odniesieniu do brzmienia niektórych definicji legalnych terminów używanych w ustawie, które zamiast ułatwić stosowanie prawa wręcz „zaciemniają” cały ten proces. Przy licznych nowelizacjach ustawy nie ustrzeżono się błędów polegającego na włączaniu w jej zakres normatywny przepisów zbyt szczegółowych, które tak naprawdę powinny znaleźć się w aktach wykonawczych do niej. Niektóre upoważnienia ustawowe do wydawania przez ministrów resortowych aktów wykonawczych do ustawy nadal nie spełniają wymogów konstytucyjnych. Dość powszechna jest krytyka ustawy z tego powodu, iż zawiera ona zbyt dużą

¹² Dz. Urz. UE L z 2009 r. Nr 303, s. 1.

liczbę norm o charakterze postulatycznym lub tak ogólnych, że ich konkretyzacja w procesie stosowania prawa jest bardzo trudna lub wręcz niemożliwa.

Na spójność i czytelność ustawy na pewno pozytywnie nie wpłynęło wyłączenie z zakresu przedmiotowego jej regulacji norm odnoszących się do hodowli i wykorzystywania zwierząt doświadczalnych oraz norm odnoszących się do zwierząt w ogrodach zoologicznych.

Na podstawie innych nowelizacji do ustawy dokooptowano wiele instytucji odnoszących się do zapewnienia ochrony zwierząt bezdomnych przez gminę. Przy czym w „słowniczku” ustawowym dalej „straszą” definicje legalne „zwierząt bezdomnych” i „schroniska dla zwierząt”. I prawodawcy najwyraźniej nie przeszkadza, że definicja legalna „zwierząt bezdomnych” obejmuje zwierzęta gospodarskie, a definicja legalna „schroniska dla zwierząt” już nie.

Zgodnie bowiem z art. 4 pkt 25 ustawy jest to miejsce przeznaczone do opieki nad zwierzętami „domowymi” spełniające warunki określone w Ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt. Nie jest to jednocześnie definicja wiele mówiąca. W tym miejscu warto niejako przy okazji wskazać, iż na terytorium Polski w dalszym ciągu działają podmioty określające się „przylulkami dla zwierząt bezdomnych” lub niekiedy „hotelami dla zwierząt”. Chodzi tu o podmioty, które nie zarejestrowały się jako schroniska oraz nie posiadają odpowiednich decyzji administracyjnych w tym zakresie, a przyjmują zwierzęta bezdomne, a nawet podpisują z gminami umowy na zapewnienie opieki tym zwierzętom. Gminy podpisując umowy z wskazanymi podmiotami, naruszają prawo powszechnie obowiązujące z tego względu, iż w świetle norm prawa administracyjnego „schronisko dla zwierząt” to jedyny podmiot, który może na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej „docelowo” zapewnić opiekę zwierzętom bezdomnym wyłapanym z terenu gminy.

W tym zakresie ogromne trudności interpretacyjne mają nawet sądy administracyjne, które próbują, z różnym skutkiem, wskazywać na „cechy” działalności właściwe dla działalności w „typie” schroniska dla zwierząt (co wydaje się być działaniem pożądanym), a niekiedy nawet twierdzą, iż działalność taka musi spełniać te wszystkie „cechy” łącznie (które to twierdzenie już raczej nie ma oparcia w przepisach prawa administracyjnego)¹³.

Inną lakoniczną i „nieostrą” definicją z ustawy jest termin „menażeria objazdowa”, z art. 4 pkt 4. Przez menażerię objazdową należy rozumieć „przedsiębiorcę wykonującego działalność w zakresie organizowania obwoźnych wystaw zwierząt”. Zgodnie ze *Słownikiem języka polskiego* pod red. Witolda Doroszewskiego¹⁴ pojęcie „obwoźny” oznacza „nie przebywający stale w jednym miejscu, obwoźony, ruchomy”. Z kolei pod pojęciem „wystawy” należy według ww.

¹³ Zob. orzeczenie z dnia 10 sierpnia 2016 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, sygn. akt II SA/Wr 124/16.

¹⁴ *Słownik języka polskiego*, red. W. Doroszewski, Warszawa 1958–1969.

Słownika rozumieć „wystawiony na pokaz zbiór wytworów działalności człowieka w jakiejkolwiek dziedzinie lub okazów przyrody”¹⁵. Na marginesie można wskazać także, iż zgodnie ze *Słownikiem* Doroszewskiego pojęcie „menażeria” rozumie się jako „zwierzęta trzymane w klatkach (często wożone w klatkach) i pokazywane publiczności; miejsce lub pomieszczenie, w którym zgrupowane są zwierzęta, zwykle w celu pokazywania ich publiczności”, a pojęcie „objazdowy” — jako „związany z objazdem, wędrowny, ruchomy”.

Zgodnie z przywołanymi powyżej definicjami należałoby stwierdzić, iż decydującą cechą, jaką charakteryzuje się działalność polegająca na prowadzeniu menażerii objazdowej, jest wystawianie na pokaz zwierząt, które to „wystawianie” nie odbywa się stale w jednym miejscu, lecz jest obwożone, ruchome. Warto przy tym wskazać także, że znaczenie może mieć również, czy zwierzęta wchodzące w skład menażerii objazdowej są „przemieszczane” tym samym środkiem transportu, w którym są one następnie „pokazywane”, „wystawiane”, przy czym od początku obowiązywania ustawy tylko kilku, kilkunastu przedsiębiorców udało się „zidentyfikować” jako prowadzących „menażerię objazdową”. Czy innym udało się zakaz o menażeriach objazdowych po prostu obejść?

Z kolei użycie w definicji legalnej „uwięzi” terminu „urządzenie mechaniczne” powoduje, że istnieją wątpliwości, czy definicja ta obejmuje takie urządzenia, jak „smycz” i „łańcuch” przy budzie.

Odnosząc się do norm postulatywnych w ustawie, podnieść można przykład z art. 11a ust. 2 pkt 1 Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, zgodnie z którym przyjmowany przez gminę program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt obejmuje zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt. Tak sformułowany zakres obligatoryjnego zakresu normatywnego programu budzi wątpliwości i stanowi istotny problem przy jego uchwalaniu. Ustawa w żadnej mierze nie wskazuje bowiem, w jaki sposób gmina ma cokolwiek „zapewnić”.

Zauważmy, że pojęcie „zapewnienia” w języku polskim ma charakter zobowiązujący. Oznacza ono, że „coś jest albo będzie na pewno”¹⁶. Podobnie definiowany jest termin „zapewniać” w *Słowniku* Doroszewskiego¹⁷ — „czynić [...] pewnym, niezawodnym; gwarantować, dawać, przynosić, zdobywać”. Zgodnie z tak rozumianym pojęciem „zapewnienia” postanowienia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt powinny zawierać swoistą „promesę” w zakresie znalezienia przez gminę miejsca w schronisku dla każdego odłowionego zwierzęcia bezdomnego.

Wątpliwości co do zakresu normatywnego regulacji programu przyjmowanego przez gminę można podnieść także odnośnie do obowiązku zapewniania przez

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ *Słownik języka polskiego*, www.sjp.pwn.pl.

¹⁷ *Słownik języka polskiego*, red. W. Doroszewski.

gminę „opieki nad wolno żyjącymi kotami”. Ustawodawca, nakazując uregulowanie przedmiotowej kwestii w akcie podustawowym, wskazuje w szczególności na obowiązek „dokarmiania” kotów wolno żyjących. Brak definicji legalnej pojęcia „dokarmiania” oznacza, iż przy jego stosowaniu należy posługiwać się powszechnie przyjętym znaczeniem tego słowa w języku polskim. W języku polskim słowo „dokarmić” lub „dokarmiać” oznacza „dać dodatkowy pokarm”¹⁸. Z kolei pojęcie „dodatkowy” oznacza: „taki, który został dodany do czegoś”¹⁹.

Podobnie termin „dokarmiać” jest definiowany w *Słowniku Doroszewskiego*²⁰ — „karmić dodatkowo (dożywiać); karmić dostatecznie, tyle, ile trzeba; kończyć czynność karmienia”. Nie pozostaje więc nic innego, jak przyjąć, iż chodzi tu o obowiązek zapewnienia pokarmu, który będzie stanowił „dodatek” do pokarmu, którego kot wolno żyjący nie będzie sobie sam potrafił „zapewnić”.

Z kolei w pozostałym zakresie ustawa nie precyzuje, na czym polegać ma realizacja obowiązków gminy w zakresie zapewnienia opieki kotom wolno żyjącym. Obowiązki takie gminy powinny wywodzić z odrębnych przepisów ustawy, co nigdy nie jest zabiegiem prostym.

W tym zakresie warto też wskazać na swoistego rodzaju luki w prawie humanitarnej ochrony zwierząt.

I tak, tylko tytułem przykładu podnieść należy, że normy ustawy o ochronie zwierząt nie rozstrzygają problemu dotyczącego kwalifikacji programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt jako aktów prawa miejscowego albo jako aktów planowania, będących aktami prawa wewnętrznego. Tym samym pojawiają się na tym tle bardzo niejednolite poglądy zarówno orzecznictwa, jak i doktryny prawniczej.

Nie ma żadnych wątpliwości, że zgodnie z ustawą gmina ma ustawowy obowiązek zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom, a rada gminy wypełniając powyższy obowiązek, corocznie do dnia 31 marca, określa w drodze uchwały program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, który, stosownie do treści art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy o ochronie zwierząt, obejmuje m.in. zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Ustawa o ochronie zwierząt nie reguluje natomiast zapewnienia takiej pomocy zwierzętom dzikim, które przecież także mogą być poszkodowane w zdarzeniu drogowym. A jeżeli jesteśmy w temacie udzielania pomocy rannym zwierzętom, to taki prawny obowiązek został nałożony na gminę tylko w „przypadkach zdarzeń drogowych”, ustawa zaś milczy w temacie udzielania takiej pomocy zwierzętom rannym w wyniku „zdarzeń” innych.

Ustawa o ochronie zwierząt statuuje obowiązek udzielenia pomocy zwierzęciu lub poinformowania odpowiednich służb o rannym zwierzęciu w stosunku

¹⁸ *Słownik języka polskiego*, www.sjp.pwn.pl.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ *Słownik języka polskiego*, red. W. Doroszewski.

do sprawcy zdarzenia drogowego, co wynika wprost z art. 25 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt, tymczasem w przypadku świadków zdarzenia czy innych osób postronnych obowiązek ten można jedynie pośrednio wyprowadzić z treści art. 9a ustawy, zgodnie z którym osoba, która napotka porzuconego psa lub kota, w szczególności pozostawionego na uwięzi, ma obowiązek powiadomić o tym najbliższe schronisko dla zwierząt, straż gminną lub Policję. Trzeba przy tym przyjmować, iż w zakresie sformułowania „napotyka porzuconego psa lub kota” mieści się również „pies lub kot potrącony czy też w inny sposób zraniony a pozbawiony należytej opieki”.

O ile bowiem ustawa o ochronie zwierząt wraz z przepisami Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym dość precyzyjnie statuuje sferę uprawnień wojewody w procesie stanowienia prawa przez organy samorządu gminnego, o tyle sama ustawa o ochronie zwierząt „milczy” w temacie tego nadzoru — w procesie stosowania prawa ochrony zwierząt przez gminę. Wydaje się przy tym, że nadzór ten powinien jednak dotyczyć również wykonywania przez gminy uchwał w sprawie programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

Ustawa nie odnosi się także do wielu innych spraw związanych z humanitarną ochroną zwierząt domowych, w tym nie zawiera żadnych regulacji odnoszących się do tak prozaicznych spraw, jak liczba zwierząt, którą można trzymać na prywatnej posesji czy w mieszkaniu. Brak jest w niej również podstawy prawnej do wydania rozporządzenia wykonawczego, w którym określono by szczegółowe wymagania dla dobrostanu zwierząt domowych.

Tak naprawdę także konstrukcja z art. 1 ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt, który stanowi, że w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie do zwierząt stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące rzeczy, nigdy się nie sprawdzała w przypadku konieczności stosowania do zwierząt bezdomnych przepisów o „rzeczach” znalezionych.

Z kolei wynikający z art. 10a ust. 2 zakaz rozmnażania psów i kotów w celach handlowych, zaraz po jego wprowadzeniu, zaczęto „obchodzić” przez „kreatywne” umowy cywilnoprawne, na podstawie których zwierzęta „rozmnożone” są oddawane pod opiekę osoby innej niż „hodowca”.

Najwyższa Izba Kontroli w pierwszej połowie 2016 r. przeprowadziła kolejną kontrolę realizacji przepisów mających na celu zapobieganie bezdomności zwierząt i opiekę nad zwierzętami bezdomnymi²¹. Poprzednie kontrole dotyczące tego problemu zostały przeprowadzone w latach: 2010 — „Przestrzeganie praw zwierząt”²² i 2012 — „Wykonywanie zadań gmin dotyczących ochrony zwierząt”²³.

Ostatnia kontrola „Zapobieganie bezdomności zwierząt” objęła 11 urzędów gminnych (miast) i 2 związki międzygminne, 10 powiatowych inspektoratów we-

²¹ Kontrola NIK nr P/16/058.

²² Kontrola NIK nr P/10/124.

²³ Kontrola NIK nr P/12/193.

tetrynarii, 13 schronisk, 1 „przylulisko” i 2 podmioty zajmujące się, na podstawie zawartych umów z gminami, wylapywaniem zwierząt bezdomnych. Przedmiotem kontroli objęto okres od stycznia 2014 do kwietnia 2016 r.

Celem kontroli była „ocena prawidłowości i skuteczności działań gmin na rzecz ograniczenia bezdomności zwierząt”. Ocenie poddano: gminy w zakresie ustalenia i realizacji programów opieki nad bezdomnymi zwierzętami i zapobiegania ich bezdomności; schroniska, przyluliska i podmioty wylapujące zwierzęta, m.in. w zakresie warunków bytowania zwierząt i adopcji; działania Inspekcji Weterynaryjnej w zakresie sprawowania przez nią nadzoru nad miejscami, w których przebywały bezdomne zwierzęta, oraz realizację wniosków sformułowanych po wspomnianej wyżej wcześniejszej kontroli, przeprowadzonej w roku 2012.

Przechodząc do wniosków z kontroli, należy wskazać, że dotyczą one dwóch sfer. Po pierwsze, obejmują kwestie stosowania prawa przez poddane kontroli podmioty, po drugie, dotyczą oceny regulacji prawnych. W przypadku drugiej wskazanej kwestii NIK podkreśla, że już we wnioskach z poprzedniej kontroli zawarte zostały postulaty *de lege ferenda* (postulaty zmian w prawie), jednak konieczne nowelizacje nie zostały dokonane.

Wnioski z kontroli zawierają przy tym następujące postulaty *de lege ferenda*:

Po pierwsze, NIK wskazuje na potrzebę wprowadzenia ustawowego obowiązku powszechnego znakowania zwierząt i rejestracji w obowiązującym w całym kraju, jednolitym systemie ewidencyjnym, jako istotnej metody ograniczenia bezdomności zwierząt w Polsce.

Po drugie, postuluje prawne dopuszczenie możliwości pokrywania przez gminy całkowitych kosztów sterylizacji lub kastracji zwierząt poza schroniskami, a więc zwierząt, które mają właścicieli.

Po trzecie, NIK uważa za istotne wprowadzenie otwartego katalogu zadań gmin, które mają realizować w ramach gminnych programów zapobiegania bezdomności zwierząt, co może znacznie poprawić ich efektywność.

Po czwarte, NIK wskazuje na potrzebę uznania wprost za działalność nadzorowaną, objętą nadzorem weterynaryjnym określonym w przepisach ustawy o ochronie zdrowia zwierząt, prowadzenie wszystkich miejsc przetrzymywania odłowionych zwierząt (obecnie takie miejsca są uznawane za „działalność nadzorowaną” przez organy Inspekcji Weterynaryjnej, ale tylko i wyłącznie dzięki rozszerzającej wykładni sądów administracyjnych). Formalnie bowiem art. 1 pkt 1 lit. j ww. ustawy zalicza do takich miejsc jedynie schroniska, a sytuacja taka, powodując brak pewnego nadzoru nad częścią miejsc przetrzymywania zwierząt, może wpływać na funkcjonowanie podmiotów, których działalność ograniczać się będzie jedynie do osiągania zysków, a nie będzie w pełni respektować zasad humanitarnego traktowania zwierząt.

Po piąte, nadanie numeru weterynaryjnego podmiotowi prowadzącemu schronisko, przylulisko lub tymczasowe miejsce przetrzymywania zwierząt powinno nastąpić dopiero „po stwierdzeniu przez PLW, w drodze decyzji, spełnienia

wymagań weterynaryjnych określonych dla prowadzenia tego rodzaju działalności — art. 5 ust. 1–4 i 9” ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt.

Po szóste, bardziej szczegółowych regulacji wymagają kwestie dotyczące warunków przetrzymywania zwierząt, m.in. maksymalnego czasu przebywania zwierzęcia w miejscu tymczasowego pobytu, ale też konieczne jest uzupełnienie regulacji zawartych w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie wymagań weterynaryjnych dla schronisk — NIK wskazuje tu konieczność sprecyzowania minimalnych norm powierzchni dla jednego zwierzęcia.

Po siódme, należy uchylić postanowienia ustawy o porządku i czystości w gminie w zakresie, w jakim dotyczą „ochrony przed bezdomnymi zwierzętami”.

Podsumowując wyniki kontroli, zarówno w zakresie wprowadzanych przez gminy rozwiązań, jak i w kwestii zapewnienia zwierzętom odpowiedniego poziomu dobrostanu czy realizacji obowiązków nadzorczych powiatowego lekarza weterynarii, można wskazać poprawę, choć działania podejmowane przez gminy wymagają jeszcze dalszych zmian w zakresie większego skoncentrowania na zapobieganiu bezdomności zwierząt, a nie tylko na opiece nad zwierzętami bezdomnymi.

Z kolei duża część organizacji społecznych oraz organy samorządu gminnego postulują wprowadzenie zakazu prowadzenia działalności cyrkowej z udziałem zwierząt. Obecnie działalność taka na terenie Rzeczypospolitej Polskiej i całej Unii Europejskiej nie jest zabroniona²⁴, choć w niektórych państwach europejskich taki zakaz został wprowadzony. Zakaz ten w przypadku niektórych państw dotyczy wszystkich gatunków zwierząt wykorzystywanych do pokazów cyrkowych, natomiast w przypadku innych obejmuje tylko zwierzęta dzikie.

Inne organizacje postulują wprowadzenie zakazu eksportu zwierząt żywych, w tym przede wszystkim koni lub uznanie ich za zwierzęta domowe, co w praktyce oznaczałoby skreślenie ich z „listy” zwierząt gospodarskich/rzeźnych.

Od końca 2009 r. potrzebujemy nowej, krajowej ustawy o humanitarnej ochronie zwierząt, także z uwagi na przyjęcie Rozporządzenia Rady (WE) nr 1099/2009 z dnia 24 września 2009 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania.

Przepisy przedmiotowego rozporządzenia stosuje się na terytorium wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej, w tym Rzeczypospolitej Polskiej, od 1 stycznia 2013 r. Od tej daty szereg kwestii związanych z humanitarną ochroną zwierząt, a więc ochroną przed zadawaniem im cierpienia ze strony człowieka, „przejęty” został przez normy rozporządzenia jako aktu prawa europejskiego.

Zgodnie z kryteriami stosowania prawa europejskiego oznacza to obowiązek „odkodowywania” norm rozporządzenia, zgodnie z następującymi zasadami:

²⁴ Warto przy tym podkreślić, iż sprawy z zakresu humanitarnej ochrony zwierząt „cyrkowych”, przy obecnie obowiązującym brzmieniu norm ustawy o ochronie zwierząt z 1997 r., są zastrzeżone do kompetencji prawodawcy krajowego, który nie upoważnił przy tym organów samorządu terytorialnego do jej „doregulowania”, np. w formie wydawania aktów prawa miejscowego.

- zasadą jednolitości prawa wspólnotowego;
- zasadą nadrzędności norm wspólnotowych w odniesieniu do porządków krajowych;
- zasadą bezpośredniego obowiązywania prawa wspólnotowego oraz
- zasadą bezpośredniego skutku prawa wspólnotowego w prawie krajowym.

Niedopuszczalne jest przy tym niepełne lub wybiórcze stosowanie rozporządzenia przez państwa członkowskie, a także działania, które prowadziłyby do uchylecia skuteczności niektórych jego norm. Państwo członkowskie nie może podejmować też działań, których przedmiotem byłyby zmiana znaczenia lub uzupełnienie przepisów rozporządzenia. Ponadto, w świetle zasady pierwszeństwa przepisów prawa wspólnotowego, wejście w życie rozporządzenia powoduje nie tylko zakaz stanowienia nowych norm krajowych sprzecznych z jego postanowieniami, ale też uniemożliwia zastosowanie każdego wcześniej wydanego przepisu krajowego niezgodnego z przepisem rozporządzenia wspólnotowego. Inaczej trudno byłoby zagwarantować funkcjonowanie zintegrowanej i skutecznej unii gospodarczej, na której całym obszarze istnieją jednolite warunki każdej formy aktywności ekonomicznej.

Powyższe nie uchyla przy tym, po stronie Rzeczypospolitej Polskiej jako państwa członkowskiego Unii Europejskiej, podjęcia odpowiednich działań legislacyjnych. Działania takie powinny nastąpić wraz z przygotowaniem przepisów prawa krajowego, których zasadniczym celem byłoby „ułatwienie” stosowania norm rozporządzenia wspólnotowego w porządku prawa krajowego.

Bezpośrednie stosowanie i bezpośredni skutek rozporządzeń wspólnotowych w porządku prawnym poszczególnych państw członkowskich nie oznacza bowiem, że kraje te w ogóle nie powinny podejmować działań legislacyjnych przygotowujących i wydających odpowiednie krajowe akty normatywne oraz innych działań związanych z zapewnieniem warunków koniecznych do efektywnego stosowania norm zawartych w tych rozporządzeniach. Działania takie należy podjąć z tym zastrzeżeniem, że ich zakres powinien ograniczyć się jedynie do rzeczy niezbędnych do właściwego wykonania rozporządzeń wspólnotowych.

Głównym celem działań legislacyjnych, po stronie prawodawcy krajowego, powinno być przy tym stworzenie w prawie krajowym jednoznacznego i przejrzystego stanu prawnego, który gwarantować będzie pewność stosowania norm aktów prawa wspólnotowego rangi rozporządzenia. Toteż ewentualne czynności implementacyjne przede wszystkim powinny zmierzać do przeglądu krajowego porządku prawnego i wyeliminowania z niego przepisów, które regulują sprawy przejęte przez rozporządzenie prawa Unii Europejskiej. Szczególną uwagę należy poświęcić usunięciu z prawodawstwa krajowego przepisów sprzecznych z regulacjami rozporządzeń lub wskazujących na możliwość selektywnego stosowania norm prawa unijnego. Powinny one zostać uchylone, zmienione lub dostosowane, w przeciwnym bowiem wypadku może dochodzić do niejasności i pozostawiania osób uprawnionych w stanie niepewności co do możliwości powoływania się na prawo unijne.

Jednocześnie dalsze „niewydawanie” norm prawa krajowego oznacza, iż Rzeczpospolita Polska formalnie nie korzysta z pewnych „okresów przejściowych” czy z prawa do „doregulowania” pewnych kwestii, wskazanych w rozporządzeniu prawa Unii Europejskiej.

ZAKOŃCZENIE

Mając na względzie powyższe, w sprawie można wskazać, iż żadna nowa i kolejna nowelizacja ww. ustawy nie ułatwi stosowania jej postanowień w procesie egzekwowania prawa, a wręcz przeciwnie. Jedynym właściwym rozwiązaniem wydaje się zatem rozpoczęcie prac nad całkiem nowym aktem prawnym z zakresu humanitarnej ochrony zwierząt. Na pewno dobrze byłoby przy tym unikać błędów popełnianych w pracach nad dotychczasowymi nowelizacjami obowiązującej ustawy o ochronie zwierząt.

Co więcej, odnośnie do przeprowadzonych nowelizacji ustawy daje się dostrzec dość „emocjonalne” podejście do problemu humanitarnej ochrony zwierząt. Podejście takie, w pewnym zakresie, może być uzasadnione wagą problemu oraz kwestii społecznych, których dotyczyły te nowelizacje. Trudno jednak oprzeć się wrażeniu, iż częściej uzasadnienie zmian nastawione było bardziej na wywołanie ukierunkowanej reakcji jego odbiorców niż na rzetelne wskazanie potrzeb i celu takich nowelizacji.

Jednocześnie w uzasadnieniach dotychczasowych nowelizacji ustawy w wielu miejscach projektodawcy przedstawiali stan prawny niezgodny nawet z literalnym brzmieniem wówczas obowiązujących norm prawa. Oznacza to, iż przygotowanie projektów nie było poprzedzane odpowiednimi analizami prawnymi. W innych miejscach projektodawcy mieli zaś tendencję do „generalizowania” problemów związanych z wykładnią i stosowaniem norm z zakresu humanitarnej ochrony zwierząt.

Mając na względzie, że na podstawie tak przygotowanych projektów i ich uzasadnienia podejmowane są następnie istotne decyzje ustawodawcy oraz że wskazanie potrzeb i celu nowelizacji oraz przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych, finansowych i prawnych ma znaczenie nie tylko w procesie tworzenia prawa, ale także dla przyszłej wykładni jego norm, sytuację taką należy uznać za co najmniej niewłaściwą.

W innym miejscu uzasadnienia do projektu ustawy zmieniającej wskazano także na problem „kompletnego braku kontroli ze strony gmin, a dodatkowo braku kontroli ze strony Inspekcji Weterynaryjnej, usankcjonowanego przepisami wewnętrznymi”, co prowadzić miało do masowej eksterminacji zwierząt bezdomnych. Trudno jest się zgodzić z tak daleko idącym uogólnieniem. Oczywiście, kwestia wykonania przepisów ustawy o ochronie zwierząt, podobnie zresztą jak

każdej innej normy prawnej, w indywidualnej sprawie, może budzić wątpliwości czy zastrzeżenia. Należy jednak jasno wskazać, iż także dotychczas obowiązujące normy prawa z zakresu humanitarnej ochrony zwierząt, jako normy rangi ustawy, raczej nie dopuszczały niczego, co by miało szkodzić społeczeństwu i poszczególnym jednostkom.

WHY A NEW ACT ON THE HUMANITARIAN PROTECTION OF ANIMALS IS NEEDED?

Summary

Legal regulations concerning animals protection clearly state that man owes to respect the animal and each animal requires humane treatment that must be understood by taking into account the needs and protection of animals, as far as care providing. Systematic law amendments, which are concerned to protect the animals from suffering, including unjustified or inhumane killing or cruelty to animals, should be considered as the duty of state authorities. In particular it should be done due to taking into account that animals are recognized as the “subjects of law”, for which there is a special legal regime determined by the provisions devoted to the humanitarian animals protection.

The main objective of this article is to identify the aspects, which — according to the author — affect the need to make amendments to the existing provisions concerning humanitarian protection of animals. This includes lack of law transparency, containing its precision and often contradictory regulations. Also, adapting to European regulations should be considered as important issue. Failure in application of European rules to national law means that the Republic of Poland violates its obligation as the Member State of the European Union. The author also notes that the current range of the requested changes (proposed by law doctrine, state authorities, as well as by social organizations whose statutory purpose is humanitarian protection of animals) is so broad, concerns so conflicting values and interests, as well as some of them are so “revolutionary”, that it requires a comprehensive and systemic look at the humanitarian issue of animal protection at the national level. Hence, instead of performing complicated amendments creation of a very new act on the humanitarian protection of animals should be considered.