Warszawa, 23-01-2023 r.

**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH**

**Marcin Wiącek**

**II.7202.1.2019.MH**

**Pan**

**Henryk Kowalczyk**

**Wiceprezes Rady Ministrów**

**Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi**

**ePUAP**

**Wielce Szanowny Panie Premierze,**

w moim zainteresowaniu, jako Rzecznika Praw Obywatelskich, pozostaje kwestia właściwego ukształtowania przepisów prawa dotyczących ochrony zwierząt. Przepisy te winny być skonstruowane w taki sposób, aby w odpowiednim stopniu chronić zarówno interes i prawa opiekunów zwierząt, jak i samych zwierząt.

W doniesieniach medialnych[1] pojawiły się niedawno informacje, iż w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi planowane są prace nad nowelizacją ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt[2] (dalej: „u.o.z.") zmierzającą do zmiany art. 7 ust. 3 tejże ustawy w kierunku całkowitego odebrania organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, uprawnienia do prowadzenia tzw. „interwencyjnego" czasowego odbioru zwierzęcia, które jest ofiarą

[1] Np. https://www.rp.pl/fundacje-i-stowarzyszenia/art37606031-pis-chce-zakazac-organizacjom-interwencyjnego-odbioru-zwierzat; https://tvn24.pl/polska/minister-rolnictwa-zapowiada-zmiany-w-ustawie-o-ochronie-zwierzat-komentarze-ekspertow-6468853 (dostęp: 19.12.2022 r.).

[2] Dz. U. z 2022 r., poz. 572.

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
al. Solidarności 77
00-090 Warszawa

Tel. centr. (+48 22) 55 17 700
Infolinia obywatelska 800 676 676
biurorzecznika@brpo.gov.pl
bip.brpo.gov.pl

znęcania się. Uprawnienie takie miałoby przysługiwać jedynie Inspekcji Weterynaryjnej, Policji i straży gminnej (miejskiej).

Odnosząc się do powyższej propozycji należy podkreślić, że o ile uprawnienie organizacji społecznej do prowadzenia „interwencyjnego" odbioru zwierzęcia w istocie wymaga pewnego obudowania legislacyjnego (o czym będzie mowa niżej), o tyle 25-letnia praktyka stosowania u.o.z. pokazuje, że to właśnie na barkach tych organizacji spoczywa główny ciężar działania w celu ratowania zwierząt w przypadkach niecierpiących zwłoki. Zgodnie z przygotowanym przez Ministerstwo Sprawiedliwości w 2018 r. dokumentem „Ustawa o ochronie zwierząt – informator prawny dla praktyków", to właśnie przedstawiciele organizacji społecznych „w zdecydowanej większości" dokonują interwencyjnego odbioru zwierząt[3].

Choć oczywiście ustawodawca dysponuje daleko idącą swobodą w kształtowaniu reżimu prawnego ochrony zwierząt, pragnę podkreślić, iż w mojej ocenie norma art. 7 ust. 3 u.o.z. stanowi przejaw scedowania pewnego zakresu *imperium* państwa na organizacje społeczne, a zatem na samych obywateli, przyznając im kompetencje do ingerowania w pewne, określone prawa osób trzecich poprzez czasowe odebranie zwierzęcia. Przepis ten przyznaje organizacjom – a więc w istocie obywatelom – także prawo do dokonywania czynności, które mają na celu umożliwienie realizacji uprawnienia do czasowego odebrania zwierzęcia, które to czynności niejednokrotnie mogą być powiązane z ingerencją w prawo własności (np. wejście na cudzą posesję, przecięcie łańcucha, rozbicie kłódki).

Ingerencja taka może być jednak uznana za uzasadnioną wypływającymi z art. 1 i art. 5 u.o.z. celami obowiązywania tejże ustawy – pod warunkiem, że jest ona

[3] https://www.gov.pl/attachment/df4ddc89-6cff-453f-a239-67e63fc0ea99, s. 29 (dostęp: 19.12.2022 r.). Zob. też: K. Kuszlewicz, *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, LEX/el. 2021, komentarz do art. 7, pkt. 4, gdzie Autorka wskazuje, iż zgodnie ze stanem na rok 2018, postępowania administracyjne w przedmiocie czasowego odebrania zwierząt były inicjowane przez organizacje społeczne w 58,3% wszystkich przypadków.

prowadzona z zachowaniem zasady proporcjonalności i tylko w celu odwrócenia grożącego zwierzęciu niebezpieczeństwa[4]. Kluczowe jest zatem odpowiednie zabezpieczenie ustawowe przed ryzykiem nadużywania przez organizacje społeczne omawianego prawa, mogącego prowadzić do nadmiernej i nieuzasadnionej ingerencji w ochronę prawa własności.

Zaznaczyć należy, że instytucja, o której mowa, nie jest w polskim porządku prawnym ewenementem. Wskazać można na liczne podobieństwa chociażby do uregulowania art. 243 § 1 Kodeksu postępowania karnego[5] określającego tzw. „obywatelskie zatrzymanie". Zgodnie z nim, każdy ma prawo ująć osobę na gorącym uczynku przestępstwa lub w pościgu podjętym bezpośrednio po popełnieniu przestępstwa, jeżeli zachodzi obawa ukrycia się tej osoby lub nie można ustalić jej tożsamości. Zakres art. 243 § 1 k.p.k. jest wręcz istotnie szerszy, niż art. 7 ust. 3 u.o.z., bowiem skierowany jest do każdej osoby (nie zaś jedynie przedstawiciela odpowiedniej organizacji społecznej) i pozwala na pozbawienie wolności innej osoby, co uznać należy wszak za znacznie dalej idącą ingerencję, niż tylko naruszenie prawa własności rzeczy.

Podkreślenia wymaga, iż obecne brzmienie art. 7 ust. 3 u.o.z. precyzyjnie wskazuje okoliczności, w których można dokonać „interwencyjnego" odbioru zwierzęcia, a także jego cel. Może ono zatem nastąpić jedynie w przypadkach niecierpiących zwłoki, gdy dalsze pozostawanie zwierzęcia u dotychczasowego właściciela lub opiekuna zagraża jego życiu lub zdrowiu, zaś jego celem jest umożliwienie podjęcia przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) decyzji w zakresie czasowego odebrania zwierzęcia, zgodnie z art. 7 ust. 1 u.o.z. Podmiot dokonujący „interwencyjnego" odbioru zwierzęcia jest obowiązany do niezwłocznego powiadomienia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) o tym fakcie. Organizacja, której

[4] Zob. P. Zakrzewski, *Przesłanki interwencyjnego odbioru zwierzęcia w trybie z art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt w odniesieniu do instytucji kolizji obowiązków z art. 26 § 5 k.k., Probacja 4/2021*, s. 15, przy czym wskazać należy, że w zakresie porównania wartości dóbr, życiu lub zdrowiu zwierzęcia zawsze przypisać należy wyższą wartość niż nieożywionym składnikom mienia.
[5] Dz. U. z 2022 r., poz. 1375, dalej: „k.p.k.".

przedstawiciel dokonał „interwencyjnego" odbioru z mocy prawa staje się stroną wynikłego z tego postępowania administracyjnego[6], a zatem organ administracji ma możliwość wezwania jej przedstawicieli do przedstawienia stosownej dokumentacji oraz do złożenia zeznań, a w razie potrzeby - zastosowania grzywny (art. 75 § 1, art. 86 oraz art. 88 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego[7]).

W związku z powyższym – jakkolwiek podzielam założenie, że **nowelizacja obowiązującego stanu prawnego jest zasadna – nie musi ona jednak polegać na całkowitym odebraniu organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, uprawnienia do prowadzenia „interwencyjnego" odbioru zwierzęcia**. Warto natomiast rozważyć wprowadzenie **przepisów o charakterze gwarancyjnym, które uchroniłyby opiekunów zwierząt przed nadużywaniem uprawnień przysługujących takim organizacjom** na mocy u.o.z.

Wskazać bowiem należy, iż ustawa ta nie wskazuje, jaka powinna być forma prawna działania takiej organizacji. W efekcie może ona być dowolna, może to chociażby być stowarzyszenie, do którego założenia wystarczające jest porozumienie 7 osób i wpis do Krajowego Rejestru Sądowego, czy nawet stowarzyszenie zwykłe, do którego stworzenia potrzeba jedynie 3 osób i wpisu do ewidencji stowarzyszeń zwykłych (art. 40 ust. 2 i 5 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach[8]).

Wydaje się zatem wskazane zapewnienie, aby z uprawnienia wskazanego w art. 7 ust. 3 u.o.z. korzystały tylko organizacje, które z jednej strony rzeczywiście zajmują się ochroną zwierząt, a z drugiej posiadają odpowiednie środki, by zapewnić opiekę odebranemu zwierzęciu do czasu podjęcia decyzji przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Rozważyć można chociażby wprowadzenie **publicznego rejestru takich organizacji** i wskazanie, iż tylko organizacja uwidoczniona w tymże rejestrze może

[6] Tak: uchwała 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 lutego 2020 r., sygn. II OPS 2/19.
[7] Dz. U. z 2022 r., poz. 2000.
[8] Dz. U. z 2020 r., poz. 2261.

prowadzić interwencyjny odbiór zwierzęcia w trybie określonym w art. 7 ust. 3 u.o.z. Rejestr taki mógłby być scentralizowany (ogólnopolski), szereg organizacji zajmujących się ochroną zwierząt działa bowiem na obszarze przekraczającym obszar jednego województwa, a nawet obejmującym terytorium całego kraju. Powinien on też mieć charakter publiczny, aby osoba, która uważa, że została pokrzywdzona przez działalność danej organizacji, mogła odnaleźć jej dane kontaktowe, a także ustalić personalia osób odpowiedzialnych za jej działania, by móc ewentualnie dochodzić swoich praw przed organami administracji i sądami powszechnymi.

Nadto, w pełni aktualne pozostają postulaty uszczegółowienia, czy też doprecyzowania regulacji odnoszących się do czasowego odebrania zwierząt, jakie zostały wyartykułowane w wystąpieniu Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 24 października 2018 r.[9] do ówczesnego Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Dokonana wówczas przez pracowników mojego Biura analiza spraw zgłoszonych Rzecznikowi na przestrzeni kilku ostatnich lat wskazywała na potrzebę wprowadzenia korekt w przepisach ustawy. Zmiany te dotyczyć powinny w szczególności: 1) określenia w ustawie ścisłego, liczonego w dniach **terminu na zawiadomienie przez organizację społeczną właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta) o interwencyjnym odebrania zwierząt** wraz z wprowadzeniem sankcji za niedochowanie tego terminu; 2) wyposażenia organu, który rozstrzygnął w przedmiocie czasowego odebrania zwierzęcia w realne narzędzia służące **kontroli, a w razie potrzeby zmiany miejsca przebywania zwierzęcia** oddanego pod opiekę organizacji społecznej lub osobie fizycznej; 3) doprecyzowania **skutków wydania decyzji o odmowie czasowego odebrania zwierzęcia** w trybie art. 7 ust. 3 u.o.z. lub o umorzeniu postępowania w tej sprawie (wprowadzenie podstawy prawnej do wydania rozstrzygnięcia o zobowiązaniu

[9] Sygn. V.7202.16.2018.ŁK, s. 7-12, https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/prawo-o-ochronie-zwierzat-jest-niedoskonale-rpo-proponuje-zmiany, dostęp 16.01.2023 r.; pismo to zostało również przekazane przewodniczącym sejmowych komisji: Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Panu Posłowi Jarosławowi Sachajce oraz Samorządu Terytorialnego i Współpracy Regionalnej, Panu Posłowi Andrzejowi Maciejewskiemu, a także przewodniczącemu Parlamentarnego Zespołu Przyjaciół Zwierząt, Panu Posłowi Pawłowi Suskiemu.

do zwrotu zwierzęcia właścicielowi); 4) rozwinięcia i doprecyzowania regulacji dotyczącej **kosztów odebrania, utrzymania i leczenia odebranych zwierząt**. Zaznaczyć w tym miejscu należy, że zidentyfikowane przez Rzecznika przed kilku laty pola koniecznych zmian obejmowały nie tylko regulacje odnoszące się do czasowego odebrania zwierząt (związane były także ze sposobem wykonywania zadań przewidzianych w ustawie przez gminy i ich organy, czy też samym statusem formalnoprawnym zwierząt). Rozważając zmiany w zakresie procedury czasowego odebrania zwierząt warto mieć na względzie także te regulacje.

Korzystając z okazji, pragnę zwrócić uwagę Pana Ministra na jeszcze jedną kwestię, która pojawiła się na tle wpływających do mojego Biura wniosków, a mianowicie kwestię przepadku zwierzęcia.

Zgodnie z art. 35 ust. 3 u.o.z., w razie skazania za przestępstwo zabicia zwierzęcia bez podstawy prawnej lub znęcania się nad zwierzęciem, sąd orzeka przepadek zwierzęcia, jeżeli sprawca jest jego właścicielem. Norma ta, w tym jej obligatoryjny charakter, jest niezwykle istotna z punktu widzenia realizacji celów ustawy, bowiem zapewnia, że zwierzę, które było ofiarą znęcania się nie powróci pod „opiekę" osoby, która takiego znęcania się dopuszczała.

W orzecznictwie sądów powszechnych pojawiła się linia orzecznicza, zgodnie z którą w przypadku wydania wyroku skazującego, możliwe (a nawet konieczne) jest orzeczenie przepadku zwierzęcia także, jeśli sprawca znęcania nie jest jego właścicielem, np. zwierzę należy do osoby prawnej, której sprawca jest pracownikiem lub wspólnikiem.

Wykładnię taką należy uznać za dopuszczalną. Podkreślenia wymaga bowiem, iż normę art. 35 ust. 3 u.o.z. interpretować należy w świetle art. 1 ust. 2 tejże ustawy, który do zwierząt, w zakresie odrębnie nieuregulowanym, nakazuje odpowiednio stosować przepisy dotyczące rzeczy. W świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego i poglądów

doktryny odpowiednie stosowanie, w odróżnieniu od stosowania wprost, oznacza, że w określonych okolicznościach dany przepis stosuje się odmiennie, czasem zaś nie stosuje się go w ogóle[10]. Takie zastosowanie musi mieć miejsce, gdy zwierzę będące ofiarą znęcania się jest własnością osoby prawnej – w innym bowiem przypadku nie byłoby żadnej możliwości orzeczenia przepadku. Z kolei pozostawienie przez sąd zwierzęcia pod „opieką" osoby, która się nad nim znęca (nawet jeśli nie jest ona formalnie właścicielem) byłoby nie do pogodzenia z normami wyrażonymi w art. 1 ust. 1 oraz art. 5 u.o.z. nakazującymi poszanowanie, opiekę i ochronę zwierząt oraz ich humanitarne traktowanie.

Wskazać jednak należy, iż w odbiorze społecznym taka interpretacja wskazanego przepisu jawić się może jako nieoczywista. Pożądane jest zatem znowelizowanie art. 35 ust. 3 u.o.z. tak, aby wprost wskazywał on, iż orzeczenie przepadku możliwe jest także wówczas, gdy zwierzę nie jest własnością sprawcy. Przepadek w takiej sytuacji musiałby mieć charakter fakultatywny, aby uniknąć konieczności orzeczenia go w przypadkach, w których do znęcania doszło bez wiedzy i zgody właściciela, np. nad zwierzęciem znęcała się osoba, która je ukradła. Wówczas, co oczywiste, zwierzę winno wrócić do właściciela (por. art. 44 § 5 Kodeksu karnego[11]). Poddaję uprzejmie pod rozwagę Pana Premiera zaproponowanie odpowiednich rozwiązań legislacyjnych we wskazanym zakresie.

Przedstawiając Panu Premierowi powyższe uwagi zwracam się z uprzejmą prośbą o uwzględnienie ich w toku prowadzenia prac nad ewentualną nowelizacją u.o.z. Będę wdzięczny za poinformowanie mnie o stanowisku Pana Premiera w tym zakresie.

**Z wyrazami szacunku**

[10] Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 19 kwietnia 2012 r., sygn. IV CZ 153/11; szerzej: K. Kuszlewicz, *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, LEX/el. 2021, komentarz do art. 1, pkt 19 i nast.

[11] Dz. U. z 2022 r., poz. 1138.

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/