

USTAWA O OCHRONIE ZWIERZĄT

Komentarz

Karolina Kuszlewicz

KOMENTARZE

USTAWA O OCHRONIE ZWIERZĄT

Komentarz

Karolina Kuszlewicz

KOMENTARZE

Stan prawny na 15 marca 2021 r.

Recenzent

Prof. dr hab. Mieczysław Goettel

Wydawca

Justyna Zabielska-Musioł

Redaktor prowadzący

Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne

Małgorzata Masłowska

Projekt okładek serii

Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski



Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujmy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2021

ISBN 978-83-8160-733-9

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przykopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Moją pracę nad tą książką
poświęcam wszystkim zwierzętom,
które czekają na ratunek

Spis treści

Wykaz skrótów	13
Przedmowa	15
Wprowadzenie. Zasadnicze problemy ochrony zwierząt w Polsce	21
Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 638)	35
Rozdział 1. Przepisy ogólne	37
Art. 1. [Podstawowe obowiązki wobec zwierząt; odpowiednie stosowanie przepisów o rzeczach] ..	37
Art. 2. [Zakres przedmiotowy ustawy]	84
Art. 3. [Współdziałanie organów administracji z samorządem lekarsko-weterynaryjnym i organizacjami zajmującymi się ochroną zwierząt]	90
Art. 3a. [Ograniczenie stosowania przepisów o obowiązkach organów administracji publicznej wobec przedsiębiorców]	91
Art. 4. [Definicje]	93
Art. 5. [Obowiązek humanitarnego traktowania]	98
Art. 6. [Zakaz zabijania i znęcania się nad zwierzętami] ...	107
Art. 7. [Czasowe odebranie zwierzęcia właścicielowi] ...	126
Art. 8. [Upowszechnianie wiedzy o ochronie zwierząt] ...	143

Rozdział 2. Zwierzęta domowe	146
Art. 9. [Obowiązek zapewnienia odpowiednich warunków zwierzętom domowym]	159
Art. 9a. [Obowiązek powiadomienia o porzuconym zwierzęciu]	163
Art. 10. [Hodowla i utrzymywanie psów ras uznawanych za agresywne]	164
Art. 10a. [Zakazy związane ze sprzedażą, hodowlą w celach handlowych oraz puszczania luzem zwierząt domowych]	166
Art. 10b. [Zakazy związane z nabywaniem zwierząt domowych]	170
Art. 11. [Wyłapywanie bezdomnych zwierząt]	171
Art. 11a. [Gminny program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt]	176
Rozdział 3. Zwierzęta gospodarskie	181
Art. 12. [Podstawowe obowiązki w przypadku utrzymywania zwierząt gospodarskich; minimalne warunki utrzymywania zwierząt gospodarskich]	190
Art. 12a. [Obowiązki posiadacza kurnika]	196
Art. 12b. [Szkolenie w zakresie przepisów dotyczących ochrony kurcząt brojlerów]	198
Art. 12c. [Przekazywanie informacji o warunkach hodowli kurcząt brojlerów]	201
Art. 12d. [Zwiększenie obsady kurcząt brojlerów w kurniku]	201
Art. 12e. [Delegacja ustawowa – sposób ustalania poziomu obsady kurcząt brojlerów w kurniku]	202
Art. 12f. [Dokumentacja kurnika]	202
Art. 12g. [Obowiązki podmiotów prowadzących ubojnię kurcząt brojlerów; badanie poziomu dobrostanu kurcząt brojlerów]	204
Art. 12h. [Kontrola gospodarstw utrzymujących kurczęta brojlery]	206
Art. 12i. [Informacje przekazywane Komisji Europejskiej przez Głównego Lekarza Weterynarii]	207

Art. 12j.	[Wyłączenie stosowania przepisów dotyczących hodowli kurcząt brojlerów]	207
Art. 13.	[Wprowadzenie nowej technologii chowu zwierząt]	208
Art. 14.	[Używanie zwierząt do pracy]	209
Rozdział 4. Zwierzęta wykorzystywane do celów rozrywkowych, widowiskowych, filmowych, sportowych i specjalnych		
Art. 15.	[Warunki występów, treningów i tresury zwierząt]	218
Art. 16.	[Zakaz organizowania walk zwierząt]	219
Art. 17.	[Zwierzęta wykorzystywane do tresury i pokazów dla celów widowiskowo-rozrywkowych; warunki tresury]	220
Art. 18.	[Warunki przetrzymywania zwierząt wykorzystywanych do celów rozrywkowych, widowiskowych, filmowych, sportowych i specjalnych]	228
Rozdział 5. (uchylony)		230
Art. 19–20. (uchylone)		230
Rozdział 6. Zwierzęta wolno żyjące (dzikie)		231
Art. 21.	[Zapewnienie warunków rozwoju i swobodnego bytu zwierząt wolno żyjących]	237
Art. 22.	[Pozyskiwanie zwierząt wolno żyjących w celu preparowania ich zwłok]	249
Art. 22a.	[Pozyskiwanie zwierząt wolno żyjących w celu tworzenia kolekcji spreparowanych zwłok]	250
Art. 23.	(uchylony)	250
Rozdział 7. Transport zwierząt		251
Art. 24.	[Transport zwierząt kręgowych – odesłanie]	251
Art. 24a.	[Zadania powiatowego lekarza weterynarii]	252
Art. 24b.	[Rejestry prowadzone przez powiatowego lekarza weterynarii]	258
Art. 24c.	[Szkolenie osób zajmujących się transportem zwierząt]	259

Art. 24d.	[Powołanie komisji egzaminacyjnej]	260
Art. 24e.	[Protokół szkolenia; wydanie zaświadczenia lub licencji]	261
Art. 24f.	[Delegacja ustawowa – komisja egzaminacyjna, egzamin, protokoły, wzory zaświadczeń]	262
Art. 24g.	[Ponoszenie kosztów szkolenia]	263
Art. 25.	[Obowiązki w przypadku potrącenia zwierzęcia] . .	263
Art. 26.	(uchylony)	265
Rozdział 8. Zabiegi na zwierzętach		266
Art. 27.	[Warunki dopuszczalności dokonywania zabiegów na zwierzętach]	266
ROZDZIAŁ 9. (uchylony)		269
Art. 28–32.	(uchylone)	269
Rozdział 10. Ubój, uśmiercanie i ograniczenie populacji zwierząt		274
Art. 33.	[Warunki uśmiercania zwierząt]	274
Art. 33a.	[Ograniczanie populacji zwierząt]	281
Art. 33b.	[Zabicie lub ubój zwierząt z nakazu powiatowego lekarza weterynarii]	287
Art. 34.	[Uśmiercanie zwierząt w ubojni; ubój domowy] . .	290
Rozdział 10a. Nadzór nad przestrzeganiem przepisów o ochronie zwierząt		309
Art. 34a.	[Uprawnienia Inspekcji Weterynaryjnej; współdziałanie z organizacjami społecznymi]	309
Rozdział 11. Przepisy karne		313
Art. 35.	[Zabijanie, uśmiercanie lub ubój zwierząt z naruszeniem przepisów; orzeczenie przypadku zwierzęcia; zakaz posiadania zwierząt; zakaz prowadzenia określonej działalności]	323
Art. 36.	(uchylony)	348
Art. 37.	[Naruszenie innych zakazów lub nakazów ustawowych]	348

Art. 37a.	[Naruszenie przepisów o hodowli lub utrzymywaniu psa rasy uznawanej za agresywną]	359
Art. 37b.	[Naruszenie przepisów o transporcie zwierząt] . . .	359
Art. 37ba.	[Grzywny stanowiące wpływy Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej]	361
Art. 37c.	(uchylony)	362
Art. 37d.	[Naruszenie przepisów o hodowli kurcząt broj- lerów]	362
Art. 37e.	[Naruszenie przepisów o zakazie nabywania zwierząt na targowiskach lub poza miejscem ich chowu lub hodowli]	363
Art. 38.	[Przekazanie przez organizację społeczną zwierzęcia podlegającego przepadkowi]	364
Art. 38a.	[Odebranie zwierzęcia skazanemu]	371
Art. 38b.	[Odpowiednie stosowanie przepisów k.k. i k.k.w. w przypadku orzeczenia zakazu prowadzenia określonej działalności]	374
Art. 39.	[Wykonywanie praw pokrzywdzonego przez organizację społeczną]	376
Art. 40.	[Współpraca organizacji społecznych z instytucjami publicznymi w zakresie ścigania przestępstw i wykroczeń]	383
Rozdział 12. Zmiany w przepisach obowiązujących, przepisy przejściowe i końcowe		385
Art. 41.	[Zmiany w przepisach]	385
Art. 42.	[Utrzymanie w mocy przepisów wykonawczych]	385
Art. 43.	[Przepis derogacyjny]	386
Art. 44.	[Wejście w życie ustawy]	386
Bibliografia		387

Wykaz skrótów

Dz.U.	– Dziennik Ustaw
Dz.Urz. KGP	– Dziennik Urzędowy Komendy Głównej Policji
Dz.Urz. UE C	– Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej – seria C
Dz.Urz. UE L	– Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej – seria L
k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.)
k.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1444 ze zm.)
k.k.w.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. z 2021 r. poz. 53)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735)
k.p.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 534)
p.p.s.a.	– ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.)
u.i.w.	– ustawa z 29.01.2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 306)
u.o.p.	– ustawa z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2020 r. poz. 55 ze zm.)
u.o.z.	– ustawa z 21.08.1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2020 r. poz. 638)

u.o.z.w.	– ustawa z 15.01.2015 r. o ochronie zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub edukacyjnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1392 ze zm.)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)
CBOS	– Centrum Badania Opinii Społecznej
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNKW	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Seria A
SA	– Sąd Apelacyjny
SN	– Sąd Najwyższy
SO	– Sąd Okręgowy
SR	– Sąd Rejonowy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
WSA	– Wojewódzki Sąd Administracyjny

Przedmowa

„Mieć należy na uwadze, że w ostatnich latach doszło do radykalnego przewartościowania w stosunkach człowieka do zwierząt [...] Wszelkie więc środki prawne, podejmowane w stosunku do zwierząt kręgowych powinny mieć na względzie ich dobro, prawo do istnienia i humanitarne traktowania” – takie stanowisko w 2016 r. zajął SN na kanwie sprawy o znęcanie się nad karpami¹. Uważam, że jest to jeden z bardziej znamienitych momentów w podnoszeniu jakości prawnej ochrony zwierząt w Polsce. Oto bowiem po raz pierwszy w historii prawa ryb (a w tym przypadku hodowlanych) do ochrony przed niehumanitarnym traktowaniem zostały wyeksponowane na poziomie SN.

W niniejszym komentarzu analizuję ustawę o ochronie zwierząt, uwzględniając tak trafnie nazwane przez SN „radykalne przewartościowanie” w stosunku do zwierząt i będąc przekonaną, że wykładnia przepisów tej ustawy wymaga łączenia wiedzy merytorycznej z zakresu prawa z głębokim szacunkiem do istnienia innych istot. Podstawy aksjologiczne bowiem są istotną częścią ustawy o ochronie zwierząt, na co zwracają uwagę zarówno orzecznictwo, jak i doktryna.

Pierwszy przepis ustawy brzmi: „zwierzę, jako istota żyjąca zdolna do odczuwania cierpienia, nie jest rzeczą”. Tak sformułowana norma powinna mieć doniosłość praktyczną, zwłaszcza że wraz z art. 5 ustawy tworzy zasadę ochrony każdego, pojedynczego zwierzęcia przed bólem

¹ Wyrok z 13.12.2016 r., II KK 281/16, LEX nr 2237277.

i cierpieniem, również psychicznym. W niniejszej publikacji szczególnie miejsce poświęcam powyższej zasadzie, jako dyrektywie interpretacyjnej dla pozostałych przepisów ustawy.

Podjętą przeze mnie problematykę uważam za wysoce interesującą, ponieważ wymaga nieustannego ćwiczenia myślenia krytycznego i refleksji nad utrwalonym stanem rzeczy oraz przesłankami i możliwościami w odniesieniu do poprawy sytuacji zwierząt (nie tylko na poziomie prawnym, ale i społecznym, moralnym, ekonomicznym). Dobitym tego przykładem jest pytanie o podmiotowość zwierząt w prawie, które, choć dziś jest najczęściej rozważane jako zagadnienie teoretyczne, to w perspektywie najbliższych kilkudziesięciu lat stanie się zapewne jednym z bardziej istotnych wyzwań regulacyjnych, ponieważ będzie także pytaniem o dotąd oczywiste kryteria określające człowieka. Jak wskazuje T. Pietrzykowski rozwój biomedycyny, genetyki i technologii daje pole do eksperymentów międzygatunkowych (niezależnie od ich ocen), a to samo w sobie oznacza zacieranie się dotychczas sztywno ustalonych granic i konieczność zmierzenia się z tym wyzwaniem przez prawodawcę i wymiar sprawiedliwości². Autor argumentuje, że „problem z rozgraniczeniem w tym kontekście istot ludzkich od pozaludzkich skłania także do stawiania na nowo pytań o to, na ile ich podmiotowe traktowanie może być sprowadzane do kwestii »człowieczeństwa« i od niej jedynie zależne”³.

Ustawa o ochronie zwierząt uchwalona została 21.08.1997 r., a zatem obowiązuje od ponad 20 lat. Z tej przyczyny niniejsza publikacja stanowi również podsumowanie dorobku orzecznictwa i doktryny powstałego w tym okresie, a także próbę dokonania oceny, na ile rzeczywiście udało się nam „odrzeczcować” zwierzęta w praktyce stosowania prawa. W moim przekonaniu aktualny stan rzeczy pozostawia wiele do życzenia, w szczególności jeśli chodzi o ochronę zwierząt wykorzystywanych produkcyjnie, np. lisów (i innych zwierząt futerkowych) hodowanych

² T. Pietrzykowski, *Ludzkie, niezbyt ludzkie. Esej o podmiotowości prawnej i wyzwaniach XXI wieku*, Katowice 2016.

³ T. Pietrzykowski, *Ludzkie...*, s. 127.

w celu pozyskania z nich futer. W tym zakresie ustawa o ochronie zwierząt nie spełnia swoich celów, albowiem wciąż dopuszcza wiele sposobów wykorzystywania zwierząt, które sprzeczne są wprost z ich dobrostanem⁴. Poza wskazanym przykładem chowu i hodowli zwierząt na futra, w którym zwierzęta utrzymywane są w małych klatkach przez całe swoje życie, warto wspomnieć także o dopuszczalności prowadzenia cyrków z udziałem zwierząt czy o nieograniczonej dziś w zasadzie w Polsce możliwości uboju zwierząt według specjalnych metod związanych z wolnością uzewnętrzniania religii (tzw. ubój rytualny). Niewystarczający poziom ochrony zwierząt na poziomie prawodawczym dotyczy także zwierząt domowych. Ilustracją tego jest choćby brak obowiązującego w Polsce do dziś bezwzględneho zakazu trzymania psów na łańcuchach.

Komentarz poszczególnych przepisów ustawy rozpoczynam od diagnozy i analizy zasadniczych problemów ochrony zwierząt w Polsce, ponieważ stanowią realne, istotne tło stosowania ustawy o ochronie zwierząt. W tym zakresie odwołuję się do raportów organizacji pozarządowych i Najwyższej Izby Kontroli w przedmiocie funkcjonowania w praktyce ustawy o ochronie zwierząt, danych GUS-u, jeśli chodzi o liczbę zwierząt w Polsce, oraz dorobku piśmiennictwa. Korzystam także z wiedzy, w tym danych zebranych przeze mnie na potrzeby książki *Prawa zwierząt. Praktyczny przewodnik*⁵, w której skoncentrowałam się na analizie praktycznego wymiaru prawnej ochrony zwierząt w Polsce.

Jestem zdania, że w chwili obecnej brakuje spójnego systemowego podejścia do ochrony zwierząt. Zasada humanitarnego traktowania zwierząt doznaje tak wielu wyjątków, że z zasady tej czyni się w pewien

⁴ Pojęcie dobrostanu jest szczególnie istotne dla prawnej ochrony zwierząt. Nie zostało zdefiniowane w ustawie o ochronie zwierząt. Jego szeroka analiza wraz z próbą zakreślenia konsekwencji praktycznych, wynikających z rozumienia tego pojęcia (wyznaczonego przede wszystkim przez dokumenty Komisji Europejskiej w przedmiocie dobrostanu zwierząt) znajduje się w komentarzu do rozdziału 3 „Zwierzęta gospodarskie”, w „Uwagach wprowadzających”.

⁵ K. Kuszlewicz, *Prawa zwierząt. Praktyczny przewodnik*, Warszawa 2019.

sposób wyjątek, a nie regułę. Poziom ochrony zwierząt wciąż uzależniony jest w sposób wyraźny od funkcji, jaką człowiek przypisał danemu zwierzęciu. Im funkcja ta jest bardziej użytkowo-produkcyjna, tym większe odstępstwa ustawodawca czyni od zasady humanitarnego traktowania zwierząt. Z jednej strony jest to mechanizm oczywisty, będący wypadkową tego, że prawo dopuszcza korzystanie z części zwierząt (zwłaszcza tzw. zwierząt gospodarskich), z drugiej strony powoduje on istnienie niekonsekwencji w zakresie wartości, jakimi kieruje się ustawa. Z przepisów art. 1 ust. 1, art. 2 ust. 1, art. 5 oraz art. 4 pkt 2 u.o.z. wynika bowiem, że każde zwierzę (co najmniej kręgowce), jako istota żyjąca, zdolna do odczuwania cierpienia, zasługuje na ochronę, opiekę i szacunek, w tym wymaga przestrzegania wobec niego zasady humanitarnego traktowania poprzez uwzględnianie jego potrzeb. Uznać należy, że ambiwalencja w zakresie określonych prawem zasad postępowania wobec zwierząt będzie istniała co najmniej do czasu, gdy upowszedni się zastępowanie w łańcuchu produkcyjnym żywych zwierząt sztucznymi hodowlami komórkowymi⁶ (bądź poprzez inne metody)⁷, niemniej dziś stopień rozbieżności w odniesieniu do ochrony poszczególnych grup zwierząt jest w mojej ocenie zdecydowanie zbyt wysoki, prowadzący wręcz do dowolności w odniesieniu do tego, które praktyki są legalne, a które zakazane⁸. Jednym z zarzutów, jakie należy sformułować wobec obowiązującej dziś ustawy, jest niemożność odkodowania z niej w miarę jednoznacznych przesłanek, które pozwalają określać granicę pomiędzy interesem człowieka, uzasadniającym w świetle prawa krzywdzenie zwierząt, a ochroną zwierząt jako istot czujących i respektowaniem ich potrzeb.

⁶ P. Shapiro, *Czyste mięso. Jak produkcja mięsa bez zwierząt zrewolucjonizuje twój obiad i cały świat*, Warszawa 2018.

⁷ Przykładem może być produkcja mleka w wyniku procesów mikrobiologicznych bez udziału krów: Grupa Hochland inwestuje w mleko bez krów, <https://www.farmer.pl/produkcja-zwierzec/bydlo-i-mleko/grupa-hochland-inwestuje-w-produkcje-mleka-bez-krow,102709.html> [dostęp: 4.01.2021 r.].

⁸ Przykładem takiej dowolności jest zakaz prowadzenia działalności menażerii objazdowych (art. 17 ust. 5 u.o.z.), przy jednoczesnym uznawaniu, że działalność cyrkowa z udziałem dzikich zwierząt jest jedną z form ich legalnego wykorzystywania w celach rozrywkowych (art. 18 ust. 1 u.o.z.).

Na podstawie przeprowadzonej w niniejszym komentarzu diagnozy problemów stwierdzam, że konieczne jest zdecydowane, instytucjonalne wzmocnienie ochrony zwierząt. Z tych względów moja praca zawiera szereg postulatów *de lege ferenda*, od tych powszechnie eksponowanych w debacie publicznej, jak wprowadzenie zakazu wykorzystywania zwierząt w cyrkach czy co najmniej zdecydowanego ograniczenia uboju rytualnego, po takie, które dopiero do tej debaty wchodzi, jak utworzenie odrębnej inspekcji ds. ochrony zwierząt przed niehumanitarnym traktowaniem, podległej ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, która współpracowałaby bezpośrednio z organami ścigania. W ślad za T. Pietrzykowskim jestem orędowniczką umocowania humanitarnej ochrony zwierząt jako wartości konstytucyjnej⁹.

Pomimo niewątpliwych niedostatków ustawy o ochronie zwierząt, zawiera ona pewne narzędzia do humanitarnej ochrony zwierząt, które stosowane w sposób prawidłowy mogą przełożyć się na poprawę losu zwierząt w Polsce. Z tych przyczyn w niniejszym komentarzu wyraźnie wyodrębniłam zasady wynikające z ustawy o ochronie zwierząt (będące w mojej ocenie dyrektywami interpretacyjnymi) i podjęłam próbę określenia normatywnego znaczenia tych zasad.

Niniejszy komentarz stanowi wykładnię przepisów, której podstawą są założenia aksjologiczne o potrzebie ochrony zwierząt jako żywych, czujących istot, czynioną oczywiście w granicach zakreślonych przez przepisy i określonych przez orzecznictwo sądowe. Wydaje się to szczególnie cenne w odniesieniu do zasad ogólnych i odpowiedzialności karnej sprawców za przestępstwa i wykroczenia przeciwko zwierzętom. W wielu jednak przypadkach ustawa o ochronie zwierząt nie pozostawia szczególnego pola do interpretacji i komentarza merytorycznego ze względu na techniczny charakter przepisów, jak ma to miejsce w odniesieniu np. do kurcząt brojlerów. Umieszczanie w ustawie o ochronie zwierząt przepisów regulujących zasady prowadzenia hodowli kurcząt brojlerów, w tym podmiotów uprawnionych do prowadzenia szkoleń w tym zakresie, uważam za nietrafne. Aktualnie część przepisów

⁹ Komentarz na temat konstytucjonalizacji ochrony zwierząt znajduje się pod art. 5 u.o.z.

ustawy w mojej ocenie nie mieści się w jej przedmiotowym zakresie i powinna znaleźć się raczej w innych aktach prawnych, związanych z rozrodem zwierząt czy bezpieczeństwem weterynaryjnym.

Komentując poszczególne przepisy ustawy o ochronie zwierząt, odnoszę się często do opracowania W. Radeckiego *Ustawy o ochronie zwierząt. Komentarz*¹⁰, tylko bowiem ten Autor podjął się wcześniej opracowania komentarza do całości ustawy. Szczególne miejsce poświęcam tym obszarom, w których wykazujemy z Autorem różnicę zdań (czasem zasadniczą).

¹⁰ W. Radecki, *Ustawy o ochronie zwierząt. Komentarz*, Warszawa 2015.

Wprowadzenie.

Zasadnicze problemy ochrony zwierząt w Polsce

Ustawę o ochronie zwierząt oceniać należy, mając na uwadze dwie perspektywy. Pierwsza dotyczy samego aktu prawnego jako zbioru przepisów i jest ściśle związana z okolicznościami prac legislacyjnych nad poszczególnymi rozwiązaniami prawnymi – nazywam ją perspektywą legislacyjną. Druga to stosowanie tejże ustawy w praktyce.

Każda z tych perspektyw ujawnia szereg problemów, mających znaczenie dla prawnej ochrony zwierząt w Polsce. W niniejszej publikacji zajmuję się przede wszystkim perspektywą stosowania prawa, niemniej warstwa jego stanowienia będzie również podnoszona z uwagi na swoje znaczenie dla rozumienia istoty ustawy, w tym wartości, jakie legły u podstaw uchwalenia zarówno całej ustawy, jak i potem poszczególnych nowelizacji ustawy o ochronie zwierząt. Poszczególne etapy jej tworzenia i nowelizowania zostaną przedstawione w kolejnych rozdziałach. W tym miejscu warto jednak wskazać na najnowszą nowelizację ustawy, która nie weszła w życie, ponieważ proces legislacyjny został „zawieszony”. W dniu 18.09.2020 r. uchwalona została przez Sejm ustawa o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz niektórych innych ustaw, zakładająca szereg zmian, w tym wprowadzenie zakazu hodowli zwierząt na futra (z wyjątkiem królików), zakaz wykorzystywania zwierząt w cyrkach oraz ograniczenie uboju

rytualnego¹. Senat jednak wniósł poprawki do ustawy, a te dotychczas (na dzień 11.02.2021 r.) nie zostały rozpatrzone przez Sejm, co powoduje, że proces legislacyjny został w praktyce zatrzymany.

Pomimo tego, że ustawa ta ze swych założeń zmierzała w kierunku zdecydowanej, a nawet w pewnym sensie przełomowej poprawy sytuacji zwierząt w Polsce (w ten sposób zmniejszając krytykowany przeze mnie w komentarzu rozdzwięk pomiędzy deklarowaną zasadą humanitarnego traktowania zwierząt a dopuszczalnymi praktykami wobec nich), sposób jej procedowania budzić powinien poważne zastrzeżenia. Projekt poselski (a zatem niepoprzedzony etapem konsultacji i opiniowania właściwym dla rządowych projektów ustaw) został bowiem zgłoszony w Sejmie 11.09.2020 r., zaś już zaledwie po 7 dniach ustawa została uchwalona. Tak obszerne i poważne zmiany w prawie, ingerujące w dotychczas istniejące obszary działalności gospodarczej, powinny być poprzedzone wyczerpującymi pracami we właściwych komisjach parlamentarnych, tak aby zmiany te rzeczywiście miały charakter systemowy i eliminowały możliwość ich podważania. Zwrócono na to uwagę w opinii Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu (BAS), wskazując, że „uzasadnione ograniczenia nie zostały jednak w wystarczający sposób uzasadnione z uwagi na ich proporcjonalność w stosunku do zakładanego celu regulacji”². Opinia BAS-u nie kwestionowała możliwości czy zasadności wprowadzenia zakazów czy poszczególnych ograniczeń w obszarze działalności, w ramach których wykorzystywane są zwierzęta, ale zwracała uwagę na zbyt lakoniczne uzasadnienie, co w mojej ocenie jest wynikiem pośpiechu towarzyszącego temu projektowi.

¹ Ustawa o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz niektórych innych ustaw, IX kadencja, druk sejmowy nr 597, <http://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=597> [dostęp: 11.02.2021 r.].

² Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz niektórych innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawcy: poseł Grzegorz Puda), <http://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?documentId=70CEB69B3F83E951C-12585E4006A2EF3> [dostęp: 11.02.2021 r.].

Jeśli chodzi o stosowanie ustawy o ochronie zwierząt, pamiętać należy, że jej „wykonawcami”, poza organami ścigania, organami samorządu terytorialnego, sądami powszechnymi i administracyjnymi, są także organizacje społeczne. Posiadają one bowiem przyznane ustawą uprawnienie do wykonywania praw pokrzywdzonego w sprawach związanych z przestępstwami i szeregiem wykroczeń z ustawy o ochronie zwierząt (art. 39), są wyposażone w kompetencje do odebrania zwierzęcia w trybie interwencyjnym (art. 7 ust. 3), a także pełnią istotną rolę w realizacji orzeczonego przez sąd przepadku zwierzęcia (art. 38).

Miejsce humanitarnej ochrony zwierząt w systemie prawa

Przepisy dotyczące ochrony zwierząt przed niehumanitarnym traktowaniem nie stanowią aktualnie odrębnej gałęzi prawa, dlatego w systemie jego źródeł nie zajmują jednoznacznego miejsca³. W odniesieniu do powyższego należy odnotować dwa podejścia wyrażone w doktrynie.

Pierwsze z nich zakłada, że przepisy dotyczące ochrony zwierząt (w tym ochrony przed niehumanitarnym traktowaniem) stanowią część większej całości. W odniesieniu do polskiego ustawodawstwa W. Radecki stawia tezę, że „przepisy o ochronie zwierząt, stanowią fragment większej całości obejmowanej zwykle mianem prawa ochrony przyrody, które z kolei wchodzi w zakres prawa ochrony środowiska”⁴. Twierdzenie to potwierdza J. Ciechanowicz-McLean, uznając, że przepisy o ochronie przyrody mają charakter działowy w stosunku do regulacji ochrony środowiska, stanowiąc jej element składowy⁵. Analogiczną koncepcję w stosunku do prawa międzynarodowego prezentuje A. Przyborowska-Klimczak⁶. Autorka powołuje się na stanowisko A. Kissa, przewodniczącego Europejskiej Rady Prawa Środowiska,

³ W. Radecki, *Ustawa o ochronie zwierząt*, Wrocław 2003, s. 11.

⁴ W. Radecki, *Ustawa...*, s. 12.

⁵ J. Ciechanowicz-McLean, *Polskie prawo ochrony przyrody*, Warszawa 2006, s. 11.

⁶ A. Przyborowska-Klimczak, *Ochrona przyrody. Studium prawnomiędzynarodowe*, Lublin 2004, s. 9.

który uznając środowisko za pewną uniwersalną całość, wskazywał, że w ramach tej całości wypracowane zostały poszczególne „sektory” odnoszące się do konkretnych zagadnień ochrony środowiska. Jednym z takich sektorów jest ochrona przyrody, która wymaga specyficznych dla siebie regulacji. Zwierzęta z kolei są jednym z podstawowych składników przyrody, należącym do jej zasobów naturalnych⁷.

Powyższe rozważania odnosić w mojej ocenie należy jednak wyłącznie do obszaru ochrony zwierząt traktowanych jako część większej przyrodniczej całości, nie zaś do zagadnienia ochrony zwierząt przed niehumanitarnym traktowaniem, którego przedmiotem ochrony jest zdrowie i życie każdego zwierzęcia, niezależnie od jego przynależności gatunkowej czy wartości przyrodniczej⁸. Zdecydowanie różnie określone są bowiem na poziomie ochrony środowiska oraz ochrony zwierząt przed niehumanitarnym traktowaniem dobra chronione prawem, co więcej – inne są źródła tej ochrony⁹. W przepisach środowiskowo-przyrodniczych zwierzęta chronione są jako część większej całości środowiska przyrodniczego¹⁰, nie zaś jako zindywidualizowane istoty żywe, zasługujące na szacunek przez sam fakt istnienia. Jak słusznie wskazuje T. Pietrzykowski, „aksjologia przepisów o ochronie dobrostanu zwierząt odwołuje się do moralnych ograniczeń krzywdzenia ich, a nie potrzeby zachowania środowiska naturalnego w odpowiednim nie pogorszonym stanie”¹¹. W tym zakresie ustawa o ochronie zwierząt ma inny jakościowo charakter od przepisów środowiskowych, zdecydowanie bardziej zbliżony do Światowej Deklaracji Praw Zwierząt¹², która jednak nie jest formalnym źródłem prawa.

⁷ J. Stochlak, M. Podolak, *Ochrona środowiska w Polsce. Studium prawnopolitologiczne*, Lublin 2006, s. 24.

⁸ K. Kuszlewicz, *Prawna ochrona zwierząt przed niehumanitarnym traktowaniem* [w:] *Człowiek – media – środowisko naturalne – ekologiczny wymiar komunikacji*, red. I. Biernacka-Ligięza, K. Fil, Toruń 2016, s. 60.

⁹ T. Pietrzykowski, *Moralność publiczna a konstytucyjne podstawy ochrony zwierząt*, „Studia Prawnicze” 2019/1, s. 11–12.

¹⁰ K. Kocot, *Prawnomiędzynarodowe zasady zoologii*, Warszawa–Wrocław 1977, s. 17 i n.

¹¹ T. Pietrzykowski, *Moralność...*, s. 11.

¹² E. Osmańczyk, *Encyklopedia ONZ i Stosunków Międzynarodowych*, Warszawa 1986, s. 122–123.

W związku z tym drugie podejście, którego jestem przedstawicielką, zakłada, że powinna nastąpić stopniowa zmiana na rzecz wyodrębnienia prawnej ochrony zwierząt jako osobnego, jakościowo szczególnego obszaru regulacji. Przepisy dotyczące zwierząt określone są co prawda w różnych rodzajowo aktach prawnych, obejmujących prawo ochrony środowiska, ochronę przyrody, prawo łowieckie, przepisy regulujące rybactwo, prawo sanitarne i weterynaryjne, a jeśli chodzi o gałęzie prawa – w przeważającym stopniu w prawie administracyjnym i karnym. Regulacje te mają jednak zróżnicowany jakościowo charakter, wobec czego zasadniczym przedmiotem większości z nich nie jest ochrona zwierząt (rozumianych jako czujące istoty, którym należna jest opieka, ochrona i szacunek) przed niehumanitarnym traktowaniem.

W 2002 r. w doktrynie została nazwana potrzeba wyodrębnienia wszystkich zagadnień związanych z prawnoadministracyjną ochroną zwierząt w jeden kodeks – tzw. kodeks prawa ochrony zwierząt¹³. Uważam, że ograniczanie się do regulacji administracyjnych w tym zakresie jest nieuzasadnione, biorąc pod uwagę zróżnicowaną problematykę prawnej ochrony zwierząt. Zgadzam się z T. Pietrzykowskim, że w odniesieniu do prawnej ochrony zwierząt aktualnie znajdujemy się na etapie tworzenia zrębów nowej gałęzi prawa i prawoznawstwa¹⁴. Autor wskazuje, że „jest to klasyczny przykład właśnie odrębnej gałęzi prawa *in statu nascendi*”.

Przemoc wobec zwierząt – statystyki¹⁵

W 2016 r. zostało wydane opracowanie *Jak Polacy znęcają się nad zwierzętami? Raport z monitoringu sądów, prokuratur i policji*, przygotowane

¹³ J. Stelmasiak, *Administracyjnoprawne aspekty ochrony zwierząt* [w:] *Prawna Ochrona Zwierząt*, red. M. Mozgawa, Lublin 2002, s. 155.

¹⁴ T. Pietrzykowski, *Prawo ochrony zwierząt – między praktyką a teorią nowej gałęzi prawa. Artykuł recenzyjny*, „Krytyka Prawa”, tom 12, nr 2/2020, s. 224.

¹⁵ W niniejszej publikacji posługuję się pojęciem „przemoc wobec zwierząt” w odniesieniu do szeroko pojętej krzywdy czynionej zwierzętom przez ludzi, przy czym w literaturze podniesiono, że pojęcie to nie jest tożsame z pojęciem „przestępstwo z użyciem przemocy”, które związane jest z oddziaływaniem na innego człowieka (szerzej na ten

przez organizacje pozarządowe, zajmujące się prawnymi aspektami ochrony zwierząt¹⁶. Raport ten ma istotne znaczenie dla oceny rzeczywistego stosowania ustawy o ochronie zwierząt, Fundacja przeanalizowała bowiem dane pochodzące z aż 1/3 wszystkich działających na terenie Polski, losowo wybranych sądów rejonowych (146) i prokuratur (147) oraz komend wojewódzkich policji (16) i jest on aktualnie jedynym badaniem przeprowadzonym na taką skalę w Polsce¹⁷. Z raportu wynika, że w latach 2012–2014 wobec aż 74% zarejestrowanych spraw związanych z podejrzeniem popełnienia przestępstwa przeciwko zwierzętom organy ścigania wydały postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania (31,5%) albo o jego umorzeniu (42,6%). Zaledwie w 19% zarejestrowanych spraw doszło w ogóle do wniesienia aktu oskarżenia. W pozostałych sprawach (6,6%) nie doszło do merytorycznego zakończenia postępowania przygotowawczego w okresie objętym raportem albo został skierowany wniosek do sądu o warunkowe umorzenie postępowania.

Powyższe statystyki przekładają się na **niski poziom zaufania społecznego do organów ścigania**¹⁸. W raporcie czytamy m.in., że 32% ankietowanych podczas monitoringu obywateli i obywaterek wyraziło przekonanie, że ich zgłoszenia dotyczące przemocy wobec zwierząt nie zostały poważnie potraktowane przez organy ścigania. Aż 58% przedstawicieli i przedstawicielek organizacji pozarządowych, które wzięły udział w badaniu ankietowym, negatywnie oceniło zaangażowanie funkcjonariuszy policji w dochodzenia prowadzone na skutek ich zgłoszeń.

temat P. Skuczyński, A. Zientara, *Prawnokarna ochrona zwierząt a filozoficzny i teoretycznoprawny problem wartości i praw podmiotowych* [w:] *Status zwierzęcia. Zagadnienia filozoficzne i prawne*, red. T. Gardocka, A. Gruszczyńska, Toruń 2013, s. 210.

¹⁶ Fundacja Czarna Owca Pana Kota, Stowarzyszenie Ochrony Zwierząt Ekostraż, *Jak Polacy znegują się nad zwierzętami. Raport z monitoringu sądów, prokuratur i policji*, Kraków–Wrocław 2016, <https://czarnaowca.org/do-pobrania> [dostęp: 1.02.2019 r.].

¹⁷ Fundacja Czarna Owca Pana Kota, Stowarzyszenie Ochrony Zwierząt Ekostraż, *Jak Polacy...*, s. 31.

¹⁸ Fundacja Czarna Owca Pana Kota, Stowarzyszenie Ochrony Zwierząt Ekostraż, *Jak Polacy...*, s. 56–58, 87–89.

Zauważyć należy, że nie istnieje w chwili obecnej model swoistej kooperacji pomiędzy kompetencjami organizacji społecznych a organami ścigania i to również, w mojej ocenie, negatywnie rzutuje na efektywność przepisów ustawy. Wprawdzie, zgodnie z art. 40 u.o.z., organizacje społeczne, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, mogą współdziałać z właściwymi instytucjami państwowymi i samorządowymi w ujawnianiu oraz ściganiu przestępstw i wykroczeń określonych w ustawie, niemniej przepis ten pozostaje na tyle ogólny, że nie tworzy ram jakiegokolwiek modelu współpracy. Z mojego doświadczenia zawodowego wynika, że w większości przypadków sprawy związane z przestępstwami lub wykroczeniami z ustawy o ochronie zwierząt inicjowane są przez przedstawicieli organizacji społecznych, które to organizacje zwykle nie dysponują własną obsługą prawną, dlatego tym bardziej istotna jest rola organów ścigania, które powinny reagować niezwłocznie i z należytą powagą na zgłoszenia, co jest m.in. niezbędne dla prawidłowego zabezpieczenia dowodów w sprawie.

Podkreślić należy, że **nie znamy rzeczywistej skali krzywdzenia zwierząt, która wypełnia znamiona przestępstw lub wykroczeń z ustawy o ochronie zwierząt**. Poruszamy się jedynie w obrębie tylko tych spraw, które „wypłynęły”, zwykle w związku z interwencją organizacji pozarządowej lub osób prywatnych, które decydują się na zawiadomienie policji. Należy zakładać, że zdecydowana większość spraw nigdy nie ujrzy światła dziennego. Ze wspomnianego wyżej Raportu wynika, że w latach 2012–2014 w badanych organach ścigania zarejestrowano 4475 spraw z art. 35 ust. 1, 1a i 2 u.o.z.¹⁹, przy czym wobec 1409 spraw (31,5%) wydane zostało postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania, a 1908 (42,6%) zarejestrowanych spraw umorzono. Oznacza to, że zaledwie w odniesieniu do niecałych 20% spraw w ogóle organy ścigania wniosły akty oskarżenia. Z kolei z „Raportu o stanie bezpieczeństwa w Polsce w roku 2016” wynika, że o przestępstwa z ustawy o ochronie zwierząt wszczęto 2496 postępowań, co oznacza wzrost ich

¹⁹ Fundacja Czarna Owca Pana Kota, Stowarzyszenie Ochrony Zwierząt Ekostraż, *Jak Polacy...*, s. 31.

liczby o 12% w porównaniu z rokiem 2015²⁰. Raport ten jednak nie wskazuje, w jakim odsetku wszczęte postępowania przygotowawcze zakończyły się rzeczywiście wniesieniem aktu oskarżenia. Zadać sobie należy pytanie, czy powyższe liczby odnotowanych postępowań są duże czy małe? W mojej ocenie odzwierciedlają zaledwie niewielki procent rzeczywistej krzywdy zwierząt, o czym świadczy choćby fakt, że w Polsce na koniec roku 2018 żyło ponad 11 milionów samych świń²¹.

Z jednej strony zatem mamy ogromną liczbę potencjalnych ofiar przemocy (które z oczywistych względów wymagają reprezentacji), z drugiej zaś znajduje się podejrzany/oskarżony, który wyposażony jest w wiele praw procesowych, w tym prawo do składania wyjaśnień (także prawo do ich odmowy oraz odmowy udzielania odpowiedzi na poszczególne pytania). Z raportu *Jak Polacy znęcają się nad zwierzętami* wynika, że statystyczny sprawca to mężczyzna w wieku 50–59 lat, mieszkaniec wsi. Analiza spraw sądowych za lata 2012–2014 pokazała, że aż 83,5% sprawców przestępstw przeciwko zwierzętom to mężczyźni, zaś 16,5% to kobiety, przy czym i tu statystyczną sprawczynią jest kobieta w wieku 50–59 lat, mieszkanka wsi.

Warto odnotować, że przestępstwa przeciwko zwierzętom pod względem miejsca ich popełnienia odbiegają od tendencji wynikającej ogólnie z danych dotyczących przestępczości. Statystycznie większość przestępstw popełniana jest w miastach, tymczasem w przypadku przestępstw przeciwko zwierzętom udział ten jest trzykrotnie niższy²².

Jeśli chodzi o procesową relację sprawca – zwierzę, można powiedzieć, że specyfiką spraw związanych z przemocą wobec zwierząt jest

²⁰ Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, *Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2016 r.*, <https://archiwumbip.mswia.gov.pl/bip/raport-o-stanie-bezpie/18405,Raport-o-stanie-bezpieczenstwa.html> [dostęp: 2.02.2021 r.], s. 81.

²¹ Główny Urząd Statystyczny, *Pogłowie świń według stanu w grudniu 2018 r.*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rolnictwo-lesnictwo/produkcja-zwierzeza-zwierzeta-gospodarskie/poglowie-swin-wedlug-stanu-w-grudniu-2018-roku,7,11.html> [dostęp: 2.02.2021 r.].

²² P. Ostaszewski, *Statystyczny obraz przestępstwa znęcania się nad zwierzętami*, „Prawo w Działaniu. Sprawy Karne” 2011/9, <https://iws.gov.pl> [dostęp: 2.02.2021 r.].

swoista nierównowaga, polegająca na tym, że z przyczyn oczywistych zwierzę nie stanowi osobowego źródła dowodowego, a zatem jego krzywdą może być jedynie odtworzona na podstawie innych dowodów. Znajduje to w mojej ocenie swoje odzwierciedlenie w podstawach prawnych postanowień o odmowie wszczęcia bądź umorzeniu postępowania karnego o przestępstwa z ustawy o ochronie zwierząt. I znowu w tym miejscu odwołam się do badań wynikających z raportu z monitoringu sądów, prokuratur i policji *Jak Polacy znęcają się nad zwierzętami?*, co zresztą pokazuje, jak ważne są zgromadzone tam dane i analizy. Wynika z niego, że przeważającą podstawą zarówno odmowy wszczęcia postępowania (61%), jak i umorzenia postępowania (41%) był art. 17 § 1 pkt 1 k.p.k., czyli ustalenie, że czynu nie popełniono albo brak jest danych dostatecznie uzasadniających podejrzenie jego popełnienia²³. Pozostaje to w ścisłym związku z tym, jakimi dowodami na etapie wydawania postanowienia dysponują organy ścigania. Oparcie się wyłącznie bądź w przeważającej mierze na relacji przedstawionej przez potencjalnego podejrzanego w zasadzie niweczy szanse na ustalenie sprawstwa. **Dlatego tak ważne jest w sprawach przestępstw z ustawy o ochronie zwierząt niezwłoczne zabezpieczenie innych dowodów.** Jeśli nie są dostępne inne osobowe źródła dowodowe, należy, o ile to możliwe, dokonać badania stanu zdrowia oraz zachowania zwierzęcia, jeśli jest żywe, a jeśli jest martwe – jego sekcji zwłok, a także sprawdzić, czy dostępne są nagrania z monitoringu.

Drugą w kolejności, wymienioną w raporcie przesłanką postanowień organów ścigania o odmowie wszczęcia dochodzenia albo jego umorzeniu, jest art. 17 § 1 pkt 2 k.p.k. w zakresie jego pierwszej części, tj. ustalenia, że czyn nie wypełnia znamion czynu zabronionego²⁴. Moja praktyka zawodowa potwierdza, że jest to obok art. 17 § 1 pkt 1 jedna z najczęstszych przyczyn zakończenia postępowania przygotowawcze-

²³ Fundacja Czarna Owca Pana Kota, Stowarzyszenie Ochrony Zwierząt Ekostraż, *Jak Polacy...*, s. 33–34.

²⁴ Fundacja Czarna Owca Pana Kota, Stowarzyszenie Ochrony Zwierząt Ekostraż, *Jak Polacy...*, s. 34.

go w sprawach o przestępstwo znęcania się nad zwierzętami i jednocześnie, co chcę wyeksponować, w wielu przypadkach obarczona błędami w zakresie wadliwej interpretacji przepisów prawa materialnego, tj. art. 6 ust. 2 u.o.z.²⁵.

Poziom ochrony wobec poszczególnych zwierząt

Ustawa o ochronie zwierząt co do zasady obejmuje zakresem ochrony przed niehumanitarnym traktowaniem wszystkie zwierzęta (co najmniej wszystkie zwierzęta kręgowce), niemniej – jak wynika z danych – w zdecydowanej większości sprawy prowadzone na jej podstawie dotyczą tzw. zwierząt domowych. Potwierdza to raport z monitoringu sądów, prokuratur i policji *Jak Polacy znęcają się nad zwierzętami*, które wskazują, że w okresie 2 lat objętych badaniem zdecydowana większość rozpatrywanych spraw dotyczyła przestępstw przeciwko tzw. zwierzętom domowym – aż 83,5%. Zaledwie 12,3% wszystkich spraw toczyło się w przedmiocie krzywdzenia zwierząt gospodarskich, zaś 4,2% postępowań dotyczyło przestępstw przeciwko zwierzętom wolno żyjącym²⁶. Tak niski udział innych niż tzw. domowe zwierząt w postępowaniach karnych z ustawy o ochronie zwierząt świadczy w mojej opinii o tym, że sprawy te są bagatelizowane przez najbliższe otoczenie sprawcy i bardzo rzadko zostają zgłoszone. Jeśli chodzi o zwierzęta wolno żyjące, Autorzy raportu postawili tezę, zgodnie z którą w im bliższym otoczeniu człowieka znajduje się zwierzę, tym bardziej narażone jest na przemoc z jego strony. Ustalili, że

²⁵ A. Habuda, W. Radecki, *Przepisy karne w ustawach o ochronie zwierząt oraz o doświadczeniach na zwierzętach*, „Prokuratura i Prawo” 2008/5. Autorzy stali na stanowisku, że przepisy karne z ustawy o ochronie zwierząt nie są skomplikowane i w tym upatrywali faktu, że orzecznictwo w tym zakresie nie jest rozbudowane. Teza ta sprzed 10 lat wydaje się w mojej ocenie dziś nieaktualna, zwłaszcza że nawet SN w uzasadnieniu wyroku z 13.12.2016 r. w sprawie II KK 281/16, LEX nr 2237277, podkreślił, że sądy orzekające w sprawach karnych wciąż powielają błędy w zakresie rozumienia podmiotowej strony przestępstwa znęcania się nad zwierzętami.

²⁶ Fundacja Czarna Owca Pana Kota, Stowarzyszenie Ochrony Zwierząt Ekostraż, *Jak Polacy...*, s. 37.

jeśli chodzi o zwierzęta wolno żyjące, najczęściej ofiarami są ptaki bytujące w miastach i jeże²⁷.

W tym miejscu warto odnotować deklarowany przez Polaków stosunek do zwierząt. Zgodnie z przeprowadzonymi w sierpniu 2018 r. badaniami CBOS, opublikowanymi pod tytułem „Postawy wobec zwierząt”²⁸, 79% ankietowanych wskazało, że ich zdaniem wszystkie zwierzęta odczuwają ból tak samo jak ludzie²⁹. Według 12% badanych niektóre zwierzęta odczuwają ból tak samo jak człowiek, a niektóre mniej, a jedynie 2% uznaje, że wszystkie zwierzęta odczuwają ból w mniejszym stopniu niż człowiek; 7% ankietowanych stwierdziło, że trudno powiedzieć. Powyższe oznacza, że Polacy co do zasady deklarują wysoką empatię wobec zwierząt.

Zagadnienie stosowania przepisów u.o.z. w zbiegu z przepisami innych ustaw

Pamiętać należy, że nie tylko ustawa o ochronie zwierząt reguluje kwestie postępowania ze zwierzętami. Jest to istotne, bowiem w wielu sytuacjach, zwłaszcza dotyczących zwierząt wolno żyjących (dzikich) dochodzić może do zbiegu przepisów karnych. Prawidłowa subsumpcja stanu faktycznego wymaga w pierwszej kolejności ustalenia, w jakiej relacji pozostają ze sobą akty prawne, zawierające zbiegające się przepisy karne.

²⁷ Tytułem przykładu można podać głośną sprawę zabijania jeży w Zielonej Górze: *23 lalek zabijał jeże w Zielonej Górze. Trzy podpalił, dziewięć brutalnie zatłukł butelką*, „Gazeta Lubuska” z 23.07.2018 r., <https://gazetalubuska.pl/23lalek-zabijal-jeze-w-zielonej-gorze-trzy-podpalil-dziewiec-brutalnie-zatlukl-butelka-wideo-zdjecia/ar/13365460> [dostęp: 15.02.2021 r.].

²⁸ Centrum Badania Opinii Społecznej, *Postawy wobec zwierząt*, <https://www.cbos.pl> [dostęp: 15.03.2019 r.].

²⁹ Postawione pytanie w badaniu brzmiało: „Jak Pan(i) sądzi, czy...” oraz zawierało do wyboru następujące warianty odpowiedzi: „wszystkie zwierzęta odczuwają ból tak samo jak człowiek”, „niektóre zwierzęta odczuwają ból tak samo jak człowiek, a niektóre mniej”, „wszystkie zwierzęta odczuwają ból w mniejszym stopniu niż człowiek”, „trudno powiedzieć”.

W art. 2 ust. 1 *in fine* u.o.z. ustawodawca wyraźnie określił wzajemną relację dwóch ustaw dotyczących zwierząt: ustawy o ochronie zwierząt i ustawy o ochronie zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub edukacyjnych³⁰. Wskazuje, że ustawa o ochronie zwierząt ma zastosowanie również do zwierząt kręgowych, wykorzystywanych w celach naukowych lub edukacyjnych, ale tylko w zakresie nieuregulowanym w ustawie o ochronie zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub dydaktycznych. Oznacza to, że ostatnia z wymienionych ustaw ma status *lex specialis* wobec ustawy o ochronie zwierząt, ale tylko w określonym w art. 2 ust. 1 zakresie. W mojej ocenie w stosunku do tzw. zwierząt laboratoryjnych obowiązują przepisy karne dotyczące przestępstw, o czym przesądza zresztą brzmienie art. 7 ust. 1 pkt 1 u.o.z. wprost odnoszącego się do możliwości dokonania czasowego odebrania zwierzęcia laboratoryjnego, jeśli traktowane jest ono w sposób określony w art. 6 ust. 2 u.o.z.

Ustawodawca jednak nie odniósł się w żaden sposób w ustawie o ochronie zwierząt do innych aktów prawnych rangi ustawy, które w sposób istotny regulują kwestie postępowania ze zwierzętami kręgowymi, np. względem Prawa ochrony środowiska³¹, ustawy o ochronie przyrody, ustawy – Prawo łowieckie³² czy ustawy o rybactwie śródlądowym³³, co powoduje wiele problemów praktycznych. Według A. Habudy i W. Radeckiego ustawa o ochronie zwierząt ma charakter ustawy ogólnej wobec powyższych aktów prawnych, które należy traktować jako regulacje szczególne. Autorzy powołują się na następujący przykład: „jeśli ustawa rybacka reguluje sprawy wędkowania, to nie można utrzymywać, że ustawa o ochronie zwierząt zabrania wędkowania z powodu zadawania rybom cierpień wynikających z użycia haczyka”³⁴. W mojej ocenie samo założenie, by ustalić jednoznaczną relację przepisów o humanitarnej ochronie zwierząt względem przepisów innych aktów prawnych, także regulujących ochronę zwierząt, ale w związku

³⁰ Ustawa z 15.01.2015 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 1392 ze zm.).

³¹ Ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2020 r. poz. 1219 ze zm.).

³² Ustawa z 13.10.1995 r. – Prawo łowieckie (Dz.U. z 2020 r. poz. 1683 ze zm.).

³³ Ustawa z 18.04.1985 r. o rybactwie śródlądowym (Dz.U. z 2019 r. poz. 2168 ze zm.).

³⁴ A. Habuda, W. Radecki, *Przepisy...*, s. 26.

z odmiennymi okolicznościami, nie jest prawidłowe. Wszystkie z wymienionych wyżej aktów prawnych chronią zwierzęta, ale mają różny charakter jakościowy i w zasadzie każdorazowo wymagają rozważenia, czy w danej sytuacji dojdzie do rzeczywistego właściwego zbiegu przepisów karnych, implikującego kumulatywną kwalifikację karną czynu, czy też na zasadzie specjalności bądź konsumpcji jeden przepis zostanie wyłączony przez drugi. Wieloaspektowość powyższej problematyki znakomicie przedstawił M. Mozgawa w *Komentarzu do niektórych przepisów ustawy o ochronie zwierząt*³⁵.

W mojej ocenie w stosunku do każdego zwierzęcia obowiązuje zasada humanitarnego jego traktowania (szerzej zasadę tę analizuję w rozdziale poświęconym art. 5 u.o.z.), która nie może zostać wyłączona przez inne akty prawne. Sygnalizowane zagrożnienie problemowe dotyczy zaś przepisów karnych. Jak wskazują J. Helios i W. Jedlecka, „ustawa o ochronie zwierząt stanowi regulację prawną, która wprowadza pewne reguły ogólne, na jakich opierają się relacje człowiek – zwierzę”³⁶.

Instytucjonalna ochrona zwierząt

Obecnie w mojej ocenie brakuje w Polsce instytucjonalnej reprezentacji zwierząt. Co prawda zgodnie z art. 34a ust. 1 u.o.z. Inspekcja Weterynaryjna sprawuje nadzór nad przestrzeganiem ustawy o ochronie zwierząt. Jednocześnie na mocy art. 6 ust. 2 u.i.w. Główny Lekarz Weterynarii, a zatem i Inspekcja, podlega ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa. Oczywiście jest, że na tym tle dochodzić może do swobodnego konfliktu interesów pomiędzy wartością, jaką jest produkcja rolno, a ochroną zwierząt w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.o.z.

³⁵ M. Mozgawa, *Komentarz do niektórych przepisów ustawy o ochronie zwierząt* [w:] *Pozakodeksowe przestępstwa przeciwko zasobom przyrody i środowisku. Komentarz*, red. M. Mozgawa, LEX 2017, pkt 15–25.

³⁶ W. Jedlecka, J. Helios, *Administracyjnoprawne aspekty ochrony zwierząt* [w:] *Aspekty prawne, filozoficzne oraz religijne ochrony roślin i zwierząt*, red. J. Helios, W. Jedlecka, A. Ławniczek, Wrocław 2016, s. 81.

Dlatego stoję na stanowisku, że dla podniesienia skuteczności ochrony zwierząt przed niehumanitarnym traktowaniem zasadne jest utworzenie odrębnej służby państwowej, powołanej do nadzoru nad przestrzeganiem ustawy o ochronie zwierząt, która posiadałaby kompetencje do przeprowadzania kontroli w zakresie warunków utrzymywania wszystkich grup zwierząt objętych regulacją ustawy o ochronie zwierząt. Celem tej służby powinno być wyłącznie nadzorowanie przestrzegania zasad ochrony zwierząt przed niehumanitarnym traktowaniem. Podlegać powinna ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, co zresztą w przeszłości miało miejsce na podstawie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 22.03.1928 r. o ochronie zwierząt, w którym mowa była w art. 11 o „poruczeniu” wykonania rozporządzenia Ministrowi Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z Ministrami Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, Rolnictwa i Spraw Wojskowych, a w zakresie postanowień karnych – Ministrowi Sprawiedliwości i Ministrowi Spraw Wewnętrznych, każdemu w zakresie swej właściwości³⁷. Skoncentrowanie nadzoru nad przepisami ustawy w resorcie Spraw Wewnętrznych i Administracji jest uzasadnione także tym, że policja również podlega nadzorowi tego ministerstwa, a jest najważniejszym organem powołanym do ścigania przestępstw, w tym przestępstw z art. 35 ust. 1, 1a i 2 u.o.z. Należy zakładać, że spowodowałoby to usprawnienie działań w zakresie interwencji dotyczących niehumanitarnego traktowania wszystkich zwierząt objętych regulacjami ustawy.

Drugim postulatem o charakterze *de lege ferenda*, który może być traktowany jako równoległy do powyższego albo jako alternatywa do niego, jest powołanie organu państwowego w postaci Rzecznika ds. ochrony zwierząt³⁸.

³⁷ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22.03.1928 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 1932 r. Nr 42, poz. 417 ze zm.).

³⁸ Ciekawe rozwiązanie przyjęła Austria, w której ochrona zwierząt podlega pod Ministerstwo Pracy, Spraw Socjalnych, Zdrowia i Ochrony Konsumenta oraz przewidziane jest stanowisko tzw. Tierschutzombudspersonen, *Tierschutzombudspersonen*, <https://www.sozialministerium.at/site/Gesundheit/Tiergesundheits/Tierschutz/Ombudsstellen> [dostęp: 2.02.2021 r.].

USTAWA

z dnia 21 sierpnia 1997 r.

o ochronie zwierząt¹

(tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 638)

¹ Przepisy niniejszej ustawy:

1) wdrażają postanowienia:

- a) dyrektywy Rady 93/119/WE z dnia 22 grudnia 1993 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas uboju lub zabijania (Dz.Urz. WE L 340 z 31.12.1993, str. 21, z późn. zm.; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 3, t. 15, str. 421, z późn. zm.),
- b) dyrektywy Rady 98/58/WE z dnia 20 lipca 1998 r. dotyczącej ochrony zwierząt gospodarskich (Dz.Urz. WE L 221 z 08.08.1998, str. 23, z późn. zm.; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 3, t. 23, str. 316, z późn. zm.),
- c) dyrektywy Rady 99/74/WE z dnia 19 lipca 1999 r. ustanawiającej minimalne normy ochrony kur niosek (Dz.Urz. WE L 203 z 03.08.1999, str. 53, z późn. zm.; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 3, t. 26, str. 225, z późn. zm.),
- d) dyrektywy Rady 2007/43/WE z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie ustanowienia minimalnych zasad dotyczących ochrony kurcząt utrzymywanych z przeznaczeniem na produkcję mięsa (Dz.Urz. UE L 182 z 12.07.2007, str. 19),
- e) dyrektywy Rady 2008/119/WE z dnia 18 grudnia 2008 r. ustanawiającej minimalne normy ochrony cieląt (Dz.Urz. UE L 10 z 15.01.2009, str. 7),
- f) dyrektywy Rady 2008/120/WE z dnia 18 grudnia 2008 r. ustanawiającej minimalne normy ochrony świń (Dz.Urz. UE L 47 z 18.02.2009, str. 5);

2) wykonują postanowienia rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2005 z dnia 22 grudnia 2004 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas transportu i związanych z tym działań oraz zmieniającego dyrektywy 64/432/EWG i 93/119/WE oraz rozporządzenie (WE) nr 1255/97 (Dz.Urz. UE L 3 z 05.01.2005, str. 1).

ROZDZIAŁ 1

Przepisy ogólne

Art. 1. [Podstawowe obowiązki wobec zwierząt; odpowiednie stosowanie przepisów o rzeczach]

1. Zwierzę, jako istota żyjąca, zdolna do odczuwania cierpienia, nie jest rzeczą. Człowiek jest mu winien poszanowanie, ochronę i opiekę.
2. W sprawach nieuregulowanych w ustawie do zwierząt stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące rzeczy.
3. Organy administracji publicznej podejmują działania na rzecz ochrony zwierząt, współdziałając w tym zakresie z odpowiednimi instytucjami i organizacjami krajowymi i międzynarodowymi.

Uwagi wprowadzające do art. 1 ust. 1

1. Przepis art. 1 ust. 1 u.o.z. określa wartości, jakie legły u podstaw całej ustawy. Z tego powodu jest on w mojej ocenie szczególnie ważny dla prawidłowego rozumienia pozostałych regulacji u.o.z. Na tę funkcję art. 1 ust. 1 jako dyrektywy interpretacyjnej zwrócił m.in. uwagę WSA w Poznaniu, stwierdzając, że „podstawowy cel, a zarazem dyrektywa interpretacyjna którą trzeba uwzględniać przy dokonywaniu wykładni ustawy z 1997 r. o ochronie zwierząt zawarta została w jej art. 1 ust. 1” (wyrok WSA z 29.08.2018 r., IV SA/Po 332/18, LEX nr 2547468). W związku z tym poszczególne elementy, składające się na art. 1

ust. 1 u.o.z., zostaną poddane szerokiej analizie w niniejszym komentarzu, bowiem jestem zdania, że powinny mieć one znaczenie nie tylko deklaratywne, ale i normatywne. Należą do nich:

- 1) dereifikacja zwierząt, które wobec faktu, że są istotami żyjącymi, nie są rzeczami;
- 2) uznanie zdolności zwierząt do cierpienia;
- 3) nakaz poszanowania, ochrony i opieki nad zwierzętami przez człowieka.

Zarówno art. 1 ust. 1, statuujący wyraźnie, że zwierzę, jako istota żyjąca, zdolna do odczuwania cierpienia, nie jest rzeczą, jak i art. 5, wprowadzający zasadę, w myśl której każde zwierzę wymaga humanitarnego traktowania, są w mojej ocenie klauzulami generalnymi¹, stanowiącymi o istocie i celach całej ustawy.

Dereifikacja zwierząt

2. Zagadnienie dereifikacji zwierząt jest związane z problematyką statusu prawnego zwierząt. Zgodzić się należy, że **dereifikacja zwierząt przyjęta w art. 1 ust. 1 u.o.z. spowodowała formalne „wyjęcie” ich z kategorii rzeczy, a zatem uczyniła pewien wyłom w tradycyjnym dychotomicznym podziale na podmioty i przedmioty²**, jednak nie dostarczyła dotychczas jednoznacznej odpowiedzi w zakresie określenia statusu prawnego zwierząt, który dziś jest w swoistym zawieszeniu i można go opisać słowami: „już nie rzecz, jeszcze nie podmiot”.

W ustawie o ochronie zwierząt przyjęta jest koncepcja prawnej ochrony zwierząt, nie zaś praw zwierząt, choć jednocześnie przepisy wprost odwołują się do potrzeb zwierzęcia, będącego czującą istotą. U podstaw obowiązującej w Polsce koncepcji leży przekonanie ustawodaw-

¹ L. Leszczyński, G. Maroń, *Pojęcie i treść zasad prawa i generalnych klauzul odsyłających. Uwagi porównawcze*, Annales UMCS. Sectio G, Lublin 2013, vol 60, nr 1, s. 82.

² M. Goettel, *Sytuacja prawna zwierząt w świetle przepisów Kodeksu cywilnego o porzuceniu i zawłaszczeniu rzeczy* [w:] *Współczesne problemy prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Edwarda Gniewska*, red. J. Gołaczyński, P. Machnikowski, Warszawa 2010, s. 159.

cy, że zwierzę nie jest rzeczą, ale jednocześnie nie ma podmiotowości prawnej. Ochrona zwierząt wywiedziona zatem została z faktu, że zwierzę jako istota żyjąca zdolna do odczuwania powinna mieć zapewniony pewien stopień ochrony ze strony człowieka, który istotnie, a czasem wręcz brutalnie ingeruje w życie zwierząt (wykorzystując je w produkcji spożywczej, farmaceutycznej, do celów naukowych lub edukacyjnych, rozrywkowych albo w ramach tzw. gospodarki łowieckiej). Aktualnie zatem źródłem prawnej ochrony zwierząt jest obowiązek człowieka do podejmowania określonych działań albo zaniechania pewnych zachowań względem zwierząt, nie zaś uznanie wprost praw podmiotowych zwierząt. Pomimo jednak braku formalnie przyjętej podmiotowości prawnej zwierząt, w ramach moralnego statusu zwierząt termin „prawa zwierząt” funkcjonuje od lat³ i w tym znaczeniu pojawia się także w orzecznictwie sądowym. Zagadnienie praw zwierząt jednocześnie jest przedmiotem badań etyki, filozofii, a także coraz częściej nauk prawnych. Jak wskazał w 2005 r. J. Białocerkiewicz „Prawa zwierząt to odzwierciedlenie naszego stosunku do życia jako takiego, co cierpienia, do uniwersalnej zasady humanitaryzmu”⁴.

Zresztą sama ustawa nazywając zwierzęta „istotami” i odwołując się do ich potrzeb (art. 4 pkt 2 u.o.z.) dostrzega moim zdaniem ich podmiotowość (w sensie moralnym), choć nie jest to jeszcze formalnie określona podmiotowość prawna. W mojej ocenie to swoiste zawieszenie statusu prawnego zwierząt jako nie przedmiotów, ale jednocześnie nie podmiotów, wymaga od nas w przyszłości zaprojektowania trzeciej odrębnej kategorii podmiotowości, która wyjdzie poza osoby fizyczne i osoby prawne. Zwierzęta, co oczywiste nie pasują do kategorii osób fizycznych i prawnych, ale jednocześnie jako żywe, czujące istoty z pewnością nie należą do świata przedmiotów i w związku z tym system prawny powinien odzwierciedlić ich status w sposób bardziej precyzyjny niż tylko stwierdzenie, że zwierzę nie jest rzeczą. Odpowiedzią w tym zakresie może być koncepcja nieosobowej podmiotowości

³ D. Probuska, *Filozoficzne podstawy idei praw zwierząt*, Kraków 2013.

⁴ J. Białocerkiewicz, *Status prawny zwierząt. Prawa zwierząt czy prawna ochrona zwierząt*, Toruń 2005, s. 9. Por. także T. Pietrzykowski, *Spór o prawa zwierząt*, Katowice 2007).

prawnej, przedstawiona przez T. Pietrzykowskiego i A. Elżanowskiego, za pomocą której Autorzy proponują swoiste uzupełnienie dotychczas znanych kategorii podmiotowości o taką, która będzie odpowiadała faktowi istnienia ogromnej grupy czujących istot, które choć nie są ludźmi, posiadają świadomość doznaniową i to ona powinna być wyznacznikiem ich podmiotowości⁵.

Koncepcja, zgodnie z którą zwierzęta są podmiotem praw, idzie znacznie dalej w zakresie poziomu ochrony zwierząt – gdyby obowiązywała, nakazywałaby bowiem dużo poważniejsze ważenie podstaw, które uzasadniają odbieranie zwierzętom ich praw. Dziś jednak poziom normatywny opiera się na ustaleniu norm dobrostanu zwierząt, czyli warunków, jakie człowiek jest zobowiązany zapewnić zwierzętom przy jednoczesnym uznaniu dopuszczalności wielu praktyk z zasady naruszających zdrowie lub życie zwierząt. W mojej ocenie zmiana paradygmatu myślenia w tym zakresie wymaga nie tylko nowego prawodawstwa ochrony zwierząt, lecz także rozwoju i poszerzania orzecznictwa sądowego, kształtującego wykładnię prawa, która powinna wyraźnie uznawać, że życie i zdrowie każdego czującego zwierzęcia stanowi wartość samą w sobie i poprzez tę wartość dokonywać interpretacji pozostałych przepisów mających zastosowanie do zwierząt (zwłaszcza w zakresie odpowiedniego stosowania przepisów o rzeczach).

3. Stosunek doktryny do faktycznego znaczenia dereifikacji zwierząt nie jest jednolity. W 1997 r., w związku z pracami nad uchwaleniem ustawy o ochronie zwierząt, E. Łętowska przekonywała, że dereifikacja nie nadaje zwierzętom praw w ujęciu podmiotowym, ponieważ „punkt ciężkości »praw zwierząt« nie leży w personifikacji zwierząt, lecz w operacjonalizacji praw uznanych za im przysługujące”⁶. Autorka podkreślała, że personifikacja nie oznacza nadania zwierzętom

⁵ A. Elżanowski, T. Pietrzykowski, *Zwierzęta jako nieosobowe podmioty prawa*, „Forum Prawnicze” 2013/1, s. 18–27.

⁶ E. Łętowska, *Dwa cywilnoprawne aspekty praw zwierząt: dereifikacja i personifikacja* [w:] *Studia z prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci Profesor Biruty Lewaszkiewicz-Petrykowskiej*, red. A. Szpunar, W.J. Katner, T. Pajor, M. Pyziak-Szafnicka, U. Promińska, E. Wojnicka, Łódź 1997, s. 87.