



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 24/10/2018

Adam Bodnar

V.7202.16.2018.LK

**Pan
Jan Krzysztof Ardanowski**

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Szanowny Panie Ministrze

Z dużą uwagą śledzę podejmowaną, w szczególności przy udziale organizacji pozarządowych, dyskusję na temat kształtu regulacji dotyczących ochrony zwierząt. Jest to powodowane trafiającymi do mojego urzędu skargami obywateli dotyczącymi obowiązujących obecnie przepisów i ich stosowania w obszarze związanym z własnością i posiadaniem zwierząt. Liczba tego rodzaju skarg nie jest wprawdzie duża (do kilkudziesięciu rocznie), jednak ich analiza na przestrzeni lat pozwala mi na sformułowanie szeregu wniosków dotyczących obowiązującego prawa i praktyki jego stosowania.

W pierwszej kolejności należy podnieść, że aktualnie obowiązujące regulacje są w wielu miejscach nieprecyzyjne, bądź niewystarczające, powodując tym samym stan niepewności u adresatów wynikających z nich norm. Odnosi się to w szczególności do sposobu uregulowania cywilnoprawnego statusu zwierząt, a także m.in. zasad prowadzenia schronisk dla zwierząt. Taki stan rzeczy, mogący budzić wątpliwości pod kątem realizacji zasady określoności prawa wynikającej z art. 2 Konstytucji RP, prowadzić może do trudnych do zaakceptowania sytuacji, z którymi stykam się rozpatrując skargi obywateli¹.

Najpoważniejsze wątpliwości, jakie budzi reżim prawny ochrony zwierząt, związane są wszakże z niezapewnieniem dostatecznych mechanizmów ochrony konstytucyjnie gwarantowanego prawa własności. Choć ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. poz. 1840, z późn. zm. – dalej jako „u.o.z.”) przewiduje *explicite*, że zwierzę nie jest rzeczą, to w zakresie nieuregulowanym w tej ustawie, do zwierząt stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące rzeczy (art. 1 ust. 1 i 2 u.o.z.). Zwierzęta mogą zatem

¹ Tytułem przykładu mogę wskazać sprawę starszej osoby, obciążonej wielotysięczną „opłatą” za oddanie do schroniska zwierzęcia, nad którym nie mogła dłużej sprawować opieki.

być przedmiotem w szczególności najpełniejszego prawa rzeczowego, jakim jest własność, w którą u.o.z. istotnie ingeruje. Zastrzeżenia, jakie niektóre instytucje związane z ochroną zwierząt budzą w kontekście ochrony prawa własności nie dotyczą jednak wyłącznie własności zwierząt. W praktyce, dochodzić może do sytuacji, w których – w oparciu o przepisy u.o.z. – następuje ograniczenie lub pozbawienie prawa własności nie tylko zwierząt.

Szczegółowe wnioski we wzmiankowanym powyżej zakresie pragnę, mając na względzie treść art. 22 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2018 r. poz. 762, z późn. zm.), przekazać wspomniane na ręce Pana Ministra, licząc na ich życzliwe przyjęcie.

I. Status prawny zwierząt.

Wspomniana na wstępie konstrukcja cywilnoprawnego statusu zwierząt (odpowiednie stosowanie – w zakresie nieuregulowanym w u.o.z. – przepisów dotyczących rzeczy), budzi liczne problemy natury praktycznej, na które zwraca się uwagę w doktrynie prawa². Wynika to z faktu, że przepisy u.o.z. w bardzo niewielkim stopniu regulują status zwierząt jako „przedmiotu własności”, a – z uwagi na odmiennosc statusu prawnego zwierząt od rzeczy w rozumieniu Kodeksu cywilnego – zastosowanie przepisów tego ostatniego aktu prawnego bywa problematyczne. Za klasyczny przykład problemów można uznać kwestię skutków porzucenia zwierzęcia przez właściciela³. Choć Kodeks cywilny przewiduje porzucenie z zamiarem wyzbycia się własności jako jeden ze sposobów utraty własności rzeczy, to w odniesieniu do zwierząt taki skutek nie zostanie wywołany. Zgodnie bowiem z art. 58 § 1 Kodeksu cywilnego, czynność prawna sprzeczna z prawem jest nieważna, a prawo (art. 6 ust. 1a w zw. z ust. 2 pkt 11 u.o.z.) zakazuje porzucania zwierząt.

To zagadnienie pozornie wydaje się jedynie teoretycznym, jednak nie pozostaje bez wpływu na praktykę. Generuje bowiem pytania, na jakich zasadach gmina, która ostatecznie zajęła się porzuconym zwierzęciem, może nim dysponować, w szczególności wykonywać jeden ze swoich obowiązków, jakim jest poszukiwanie (nowych) właścicieli dla bezdomnych zwierząt (art. 11a ust. 2 pkt 5 u.o.z.). Gdyby chcieć wobec tych zwierząt postępować w pełni zgodnie z regułami prawa cywilnego, należałoby się wstrzymać z oddaniem zwierzęcia do tzw. adopcji do czasu upływu terminów przewidzianych w Kodeksie cywilnym do nabycia własności przez znalazcę (art. 187 § 1 Kodeksu cywilnego). Do tego czasu zwierzę powinno zaś przebywać w pieczy znalazcy (gminy).

² Por. M.Goettel, Sytuacja zwierzęcia w prawie cywilnym, Lex (el.) 2013.

³ U.o.z. posługuje się (i przy tej legalnej konwencji pozostanę w treści niniejszego wystąpienia) określeniem „właściciela zwierzęcia”, mimo że środowisko pro-zwierzęce postuluje odejście od tego wyrażenia jako uprzedmiotawiającego.

Pokazane na przykładzie nieprzystawanie ogólnych reguł prawa cywilnego do statusu prawnego zwierząt przemawia, zdaniem Rzecznika, za koniecznością wprowadzenia do systemu prawnego regulacji szczególnych (przede wszystkim dotyczących zwierząt domowych), które pozwalałyby gminom realizować nałożone na nie zadania bez wątpliwości prawnych i zapewniały odpowiedni poziom bezpieczeństwa prawnego właścicielom zwierząt.

II. Dopuszczalność oddania zwierzęcia do schroniska dla zwierząt.

Zjawisko porzucania zwierząt domowych jest, mimo licznych kampanii informacyjnych i społecznego piętnowania podobnych przypadków, często spotykane w Polsce. Nie należy się przy tym łudzić, że istnieje jeden skuteczny sposób, aby ograniczyć to zjawisko. W ocenie Rzecznika, warto wszakże rozważyć wprowadzenie do u.o.z. regulacji określających ramy prawne przekazania „niechcianego” zwierzęcia gminie, co mogłoby się przyczynić do ograniczenia procederu porzucania zwierząt.

Zwierzę oddawane przez właściciela gminie (schronisku dla zwierząt) nie jest zwierzęciem bezdomnym w rozumieniu u.o.z. Zgodnie bowiem z art. 4 pkt 16 tej ustawy, zwierzęciem bezdomnym jest wyłącznie zwierzę, które uciekło, zabłąkało się lub zostało porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia właściciela lub innej osoby, pod której opieką zwierzę pozostawało. Z formalnego punktu widzenia, gmina nie ma zatem obowiązku opieki nad takim zwierzęciem.

Zaobserwowana przez Rzecznika praktyka wskazuje jednak, że są gminy, które decydują się na przejęcie opieki nad „niechcianymi” zwierzętami. Zważywszy jednak, że – w świetle aktualnych regulacji u.o.z. – nie mogą tych zwierząt traktować jako bezdomnych, pobierają z tytułu przejęcia opieki nad zwierzętami opłaty (jednorazowe, okresowe). Nie twierdzą przy tym, że tego typu opłaty nie powinny być pobierane w ogóle. Ramy, w jakich mogą być one pobierane, powinny jednak zostać określone ustawą. Zasady te powinny przy tym obejmować możliwość odstąpienia od pobrania kosztów w szczególnych sytuacjach (np. gdy zwierzę jest oddawane ze szczególnych względów ekonomicznych, czy zdrowotnych lub ze względu na wyjątkową sytuację życiową dotychczasowego właściciela). Zapobiegłoby to przypadkom podobnym do zdiagnozowanego w jednej ze spraw badanych w Biurze Rzecznika, gdzie osoba starsza, z uwagi na brak fizycznej i ekonomicznej możliwości dalszego zajmowania się swoim zwierzęciem, oddała je do schroniska prowadzonego przez gminę, z tytułu czego, została obciążona trudnymi do poniesienia należnościami. Stanowiłoby to jednocześnie realizację nadrzędnego celu u.o.z., jakim jest ochrona zwierząt przed niehumanitarnym traktowaniem. Można założyć, że wówczas rzadziej dochodziłoby do okrutnego i niczym nieusprawiedliwionego porzucenia zwierzęcia.

III. Sprawy związane ze sprawowaniem przez gminy opieki nad zwierzętami bezdomnymi.

Jednym z zadań gmin wskazanych w u.o.z. jest odławianie i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom (art. 11 ust. 1 ustawy). Prawo stawia przy tym gminom wymogi odnośnie do sposobu wykonywania wskazanych zadań, które zawarte są zarówno w przepisach samej u.o.z., jak też wydanego na jej podstawie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt (Dz.U. Nr 116 poz. 753 – dalej jako „rozporządzenie MSWiA”). Tytułem wstępu do dalszych rozważań, pozwolę sobie skrótowo omówić te wymogi.

Ustawa o ochronie zwierząt zapewnienie opieki odłowionym bezdomnym zwierzętom wiąże z ich umieszczeniem w schronisku dla zwierząt. Wynika to wprost z szeregu przepisów u.o.z., w szczególności z jej art. 11a ust. 2 pkt 1, który jednoznacznie nakazuje zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt, a także z art. 11 ust. 3, ustanawiającego zasadniczy zakaz wyłapywania zwierząt bezdomnych bez zapewnienia im miejsca w schronisku dla zwierząt. Podkreślić przy tym należy, że za schronisko dla zwierząt w rozumieniu omawianych przepisów może zostać uznane wyłącznie (art. 4 pkt 25 u.o.z.) 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 (Dz.U. z 2017 r. poz. 1855, z późn. zm. – dalej jako „u.o.z.z.”) i wydanym na jej podstawie rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 czerwca 2004 r. w sprawie szczegółowych wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia schronisk dla zwierząt (Dz.U. Nr 158 poz. 1657). Działalność w zakresie prowadzenia schronisk dla zwierząt jest przy tym działalnością nadzorowaną w rozumieniu u.o.z.z., podlegającą obowiązkom rejestracyjnym.

W odniesieniu do wyłapywania bezdomnych zwierząt, przepisy rozporządzenia MSWiA określają, że czynność ta obejmuje zarówno samo fizyczne odłowienie zwierzęcia bezdomnego, jak i przewiezienie go do schroniska. Z tego też względu podmiot, któremu zostanie zlecone wyłapywanie bezdomnych zwierząt, również podlega nadzorowi w oparciu o przepisy u.o.z.z., jako dokonujący zarobkowego transportu zwierząt (art. 1 ust. 1 lit. a u.o.z.z.). Rozporządzenie MSWiA zakłada przy tym, że przed przewiezieniem do schroniska (co jest zasadą w postępowaniu z odłowionymi zwierzętami), bezdomne zwierzęta mogą zostać umieszczone w tzw. „miejscach przetrzymywania wyłapanych zwierząt przed przewiezieniem do schroniska” (§ 6 rozporządzenia MSWiA). Czym są takie miejsca, na jakich zasadach funkcjonują i jak długo dołowione zwierzę może w nich przebywać, rozporządzenie MSWiA nie wyjaśnia. Rozporządzenie MSWiA, wydane w 1998 roku i nigdy nienowelizowane, zawiera przy tym anachroniczne rozwiązania

dotyczące przeprowadzania „akcji” odławiania zwierząt bezdomnych (zakładające m.in. zawiadomienie mieszkańców z 21-dniowym wyprzedzeniem o terminie przeprowadzenia odłowu), podczas gdy aktualnie, powszechną praktyką jest stały i „interwencyjny” (związany z informacją o wałęsającym się zwierzęciu) charakter wykonywania tego zadania.

Sposób wykonywania przez gminy obowiązków w zakresie odławiania bezdomnych zwierząt i opieki nad nimi jest stałym przedmiotem kontroli właściwych organów władzy publicznej⁴ a także monitoringu organizacji działających na rzecz zwierząt⁵. Biorąc pod uwagę prawa właścicieli zwierząt, Rzecznik dostrzega dwa zasadnicze mankamenty obowiązujących regulacji.

a) Brak możliwości tworzenia przez gminy lokalnie działających „przyliszek”.

Jak zaznaczono powyżej, opieka nad odłowionymi zwierzętami bezdomnymi odbywać się może tylko w schronisku dla zwierząt, które spełniać musi szereg wymogów. O ile duże gminy są w stanie wyasygnować odpowiednie fundusze na funkcjonowanie tego typu placówek na ich terenie i zadanie opieki wykonują we własnym zakresie, o tyle gminy mniej zasobne, poszukują zewnętrznego wykonawcy tej „usługi”. Przy wyborze tego wykonawcy najczęściej decyduje zaproponowana cena, a poza zakresem oceny oferty pozostają inne okoliczności, w tym jakość usług. To z kolei powoduje, że relatywnie często odłowione na terenie danej gminy zwierzęta trafiają do schronisk dla zwierząt oddalonych nawet o kilkaset kilometrów. Sprawia to, że właściciel takiego zwierzęcia ma niewielkie szanse i możliwości jego odnalezienia. Jeżeli nawet mu się to uda, to koszty odebrania zwierzęcia ze schroniska (o czym niżej) są zwielokrotnione.

Problem mogłoby rozwiązać przyjęcie regulacji, umożliwiających gminom (zwłaszcza tym niewielkim) tworzenie lokalnie działających, niewielkich „przyliszek”, które z definicji przeznaczone by były na czasowy pobyt niewielkiej liczby odłowionych zwierząt. Choć w aktualnym stanie prawnym wydaje się to raczej niemożliwe (z zastrzeżeniem uznania takiego „przyliska” za miejsce przetrzymywania odłowionych zwierząt przed przewiezieniem do schroniska, o którym mowa w rozporządzeniu MSWiA), nie oznacza to, że próby tworzenia tego rodzaju placówek przez gminy nie są podejmowane. Przykładem może być miasto Łuków⁶, które ze względów finansowych zorganizowało tzw. punkt tymczasowego przetrzymywania zwierząt, w którym na terenie Miasta przetrzymywano odłowione zwierzęta (w liczbie do kilkunastu sztuk). Istnienie tego punktu,

⁴ Por. m.in. kontrole Najwyższej Izby Kontroli, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-zapobieganiu-bezdomnosci-zwierzat.html>.

⁵ Por. w szczególności dane gromadzone na stronach internetowych Biura Ochrony Zwierząt Fundacji dla Zwierząt ARGOS, www.boz.org.pl.

⁶ Por. wystąpienie pokontrolne Najwyższej Izby Kontroli Delegatury w Lublinie LLU.410.003.03.2016, <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/16/058/LLU/>.

działającego niejako w zastępstwie schroniska dla zwierząt, uchybiało obowiązującym przepisom prawa. Jeżeli wszakże zwróci się uwagę na efekty jego funkcjonowania (duża liczba adopcji i zwrotów zwierząt ich właścicielom, krótki okres przebywania zwierząt w punkcie), nie można nie odnieść wrażenia, że przyjęty w Łukowie „model” prowadził do realizacji ustawowych zadań gmin w obszarze ochrony zwierząt.

- b) Ponoszenie kosztów związanych z odłowieniem i pobytem w schronisku zwierzęcia, która ma właściciela.

W przypadku odnalezienia właściciela odłowionego zwierzęcia, powstaje problem rozliczenia kosztów wynikających z jego odłowienia, przewiezienia i pobytu w schronisku dla zwierząt. Kwestia ta nie jest obecnie przedmiotem regulacji u.o.z. Często spotykaną praktyką jest natomiast obciążanie omawianymi kosztami właściciela zwierzęcia.

Obowiązek właściciela w tym zakresie wywodzony jest przy tym z regulacji u.o.z., zgodnie z którymi ciężar utrzymywania zwierzęcia domowego spoczywa na właścicielu (opiekunie) – art. 9 ust. 1 u.o.z., zaś zadania gmin dotyczą wyłącznie zwierząt nieposiadających właściciela (opiekuna) – art. 11 ust. 1 w zw. z art. 4 pkt 16 u.o.z. Nałożenie na właściciela opłat motywowane bywa również jego przewinieniem w postaci niewłaściwego nadzoru nad zwierzęciem, które uciekło lub zagubiło się.

W sytuacji, gdy odłowione zwierzę przebywa w lokalnym schronisku, omawiane koszty nie są wysokie. Jeżeli natomiast schronisko dla zwierząt, z którym gmina zawarła umowę dotyczącą opieki nad odłowionymi zwierzętami, jest oddalone od miejsca odłowienia, koszty, do których pokrycia zobowiązany zostaje właściciel, sięgają nawet wielu tysięcy złotych.

W kontekście powyższego trzeba wskazać, że podobne przypadki zdarzają się przy jednoznacznej treści norm wynikających z ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o rzeczach znalezionych (Dz.U. poz. 397, z późn. zm.). Stanowi ona, że stosuje się jej przepisy odpowiednio m.in. „do zwierząt, które zabłąkały się lub uciekły” i wprost określa uprawnienia znalazcy względem właściciela znalezionej „rzeczy”. Do uprawnień tych należy uprawnienie do zwrotu kosztów przechowania oraz utrzymania rzeczy w należytych stanie, a także koszty poszukiwania osoby uprawnionej do odbioru, jednak wyłącznie do wysokości wartości „rzeczy” w dniu odbioru. W zdecydowanej większości przypadków (pomijając zwierzęta rasowe, które mogą mieć dużą wartość materialną), kwota, którą uiszczać powinien właściciel odnalezionego zwierzęcia, powinna się zamykać w kilkudziesięciu, maksymalnie kilkuset złotych.

Istniejąca praktyka związana z pobieraniem opłat od właścicieli odłowionych zwierząt w związku z ich odłowieniem i przetrzymywaniem w schronisku dla zwierząt prowadzi do wniosku, że niezbędne jest jednoznaczne rozstrzygnięcie przepisami prawa o

zakresie obowiązków finansowych właściciela odnalezionego zwierzęcia. Ustawodawca powinien zdecydować, czy w ogóle w omawianych sytuacjach właściciel powinien partycypować w kosztach odłowienia i przetrzymywania w schronisku zwierzęcia, a jeżeli tak, to w jakim zakresie i w jakich przypadkach. Rozstrzygnięcia wymagałaby również forma określania ewentualnych „opłat” ponoszonych na rzecz gminy z omawianego tytułu. Zaznaczyć przy tym należy, że znajdujący (przynajmniej formalnie) zastosowanie do odłowionych przez gminy zwierząt, które odnalazły właściciela, reżim ustawy o rzeczach znalezionych nie w pełni przystaje do charakteru zadań wykonywanych przez gminy⁷ oraz celów, dla jakich u.o.z. została uchwalona.

IV. Czasowe odebranie zwierząt.

W świetle skarg wpływających do Rzecznika, wiele wątpliwości budzi procedura czasowego odebrania zwierząt określona w u.o.z. Przypomnę, że aktualnie obowiązujący art. 7 ust. 1 tej ustawy przewiduje, że zwierzę, traktowane w sposób wypełniający znamiona znęcania się, może być czasowo odebrane właścicielowi lub opiekunowi na mocy decyzji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) i przekazane (w zależności od gatunku zwierzęcia): schronisku dla zwierząt, gospodarstwu rolnemu lub ogrodowi zoologicznemu, a w przypadku braku zgody tych podmiotów lub innych szczególnych okoliczności, innemu podmiotowi, który zapewni zwierzęciu właściwą opiekę (art. 7 ust. 1 i 1c ustawy). Decyzja jest w omawianym trybie wydawana z urzędu (art. 7 ust. 1a ustawy) i podlega natychmiastowemu wykonaniu (art. 7 ust. 2 ustawy). To ostatnie oznacza, że zwierzę może zostać odebrane niezwłocznie, nawet w sytuacji wniesienia odwołania od decyzji.

Obok opisanego wyżej trybu, który określić można mianem „zwyczajnego”, ustawodawca przewiduje również tryb „szczególny” odebrania zwierząt w sytuacjach niecierpiących zwłoki (art. 7 ust. 3 ustawy). Gdy bowiem dalsze pozostawanie zwierzęcia u dotychczasowego właściciela lub opiekuna zagraża jego życiu lub zdrowiu, policjant, strażnik gminny lub upoważniony przedstawiciel organizacji społecznej, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, odbiera mu zwierzę. Odebranie nie odbywa się w oparciu o podlegającą wykonaniu decyzję wójta (burmistrza, prezydenta miasta) – decyzja taka jest wydawana następczo, po odebraniu zwierzęcia, na skutek zawiadomienia składanego niezwłocznie przed podmiot, który odebrał zwierzę właścicielowi lub opiekunowi. Gros zastrzeżeń zawartych w skargach kierowanych do Rzecznika dotyczy przypadków odebrania zwierząt w tym właśnie, interwencyjnym trybie przez organizacje społeczne. Przepis art. 7 ust. 3 u.o.z. jest bardzo ważnym mechanizmem izolacji zwierzęcia od potencjalnego sprawcy znęcania się, niemniej wymaga on doprecyzowania. Nie kwestionując zatem samej słuszności przepisów przewidujących ten szczególny tryb

⁷ Przykładowo wątpliwości może budzić to, czy gminie, jako znalazcy, przysługuje uprawnienie do znaleźnego.

procedury odebrania zwierzęcia, należy wskazać na kilka kwestii, które okazują się problematyczne w praktyce stosowania tych przepisów.

- a) Termin na zawiadomienie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) o odebraniu zwierzęcia w trybie art. 7 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt.

Przywołany przepis ustawy przewiduje, że podmiot, który w sytuacji niecierpiącej zwłoki odebrał zwierzę właścicielowi bez uprzedniej decyzji właściwego organu z uwagi na zagrożenie życia lub zdrowia zwierzęcia zobowiązany jest do „niezwłocznego” zawiadomienia o tym fakcie wójta (burmistrza, prezydenta miasta), celem podjęcia decyzji o odebraniu zwierzęcia. Organizacje społeczne *en masse* przestrzegają tego wymogu i zwykle złożenie zawiadomienia do organu gminy zajmuje im maksymalnie kilka dni. Analiza skarg trafiających do Rzecznika wskazuje jednak, że nie zawsze się tak dzieje. Znane są Rzecznikowi nierzadkie przypadki zarówno znacznej zwłoki w złożeniu zawiadomienia, jak też przypadki, w których – mimo powtarzanych monitów ze strony organu, poinformowanego o zaistniałej sytuacji przez właściciela zwierzęcia – podmiot, który odebrał zwierzę w trybie art. 7 ust. 3 u.o.z., w ogóle zaniechał złożenia zawiadomienia.

Skutkiem takiego stanu rzeczy jest także trudność w określeniu przez organ w ramach wszczętego postępowania administracyjnego stanu faktycznego sprawy i uwzględnienia zarówno kwestii związanych z przesłankami, które stanowią podstawę odebrania zwierzęcia, jak i wzięcia pod uwagę stanowiska właściciela lub opiekuna i okoliczności sprawy wskazanych przez tego właściciela lub opiekuna. Z uwagi na upływ czasu od fizycznego odebrania zwierzęcia do złożenia zawiadomienia o jego odebraniu wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), organ zmuszony jest często bazować na fragmentarycznych informacjach podawanych wyłącznie przez przedstawicieli organizacji społecznych lub Policji i straży gminnych.

Powyższe przemawia w ocenie Rzecznika za koniecznością określenia w przepisach prawa ścisłego, liczonego w dniach terminu na wykonanie przez podmiot odbierający zwierzę obowiązku, o którym mowa w art. 7 ust. 3 u.o.z., by umożliwić właściwemu organowi wydanie rozstrzygnięcia o zasadności odebrania. Z uwagi na to, że ustawodawca wyposażył te podmioty w uprawnienie do znaczącej ingerencji w prawa właścicieli zwierząt, niezbędne wydaje się przy tym wprowadzenie sankcji za niedochowanie wymogu złożenia zawiadomienia o odebraniu zwierzęcia.

- b) Miejsce przebywania czasowo odebranego zwierzęcia.

Praktyka wskazuje, że odebrane w trybie art. 7 ust. 3 u.o.z. zwierzę, zostaje oddane pod opiekę organizacji społecznej, której przedstawiciele dokonali interwencyjnego odbioru zwierzęcia, mimo że ustawa przewiduje powierzenie odebranego zwierzęcia podmiotom

innym niż wskazane w art. 7 ust. 1 pkt 1-3 u.o.z. Powierzenie odebranego zwierzęcia organizacji społecznej nie sprawia jednak, że jego „dysponentem” przestaje być organ, który rozstrzygnął o czasowym odebraniu. Powinien mieć on nadal kontrolę nad miejscem przebywania zwierzęcia oraz warunkami, w jakich ono przebywa i – będącą konsekwencją tej kontroli – możliwość zmiany rozstrzygnięcia w zakresie podmiotu sprawującego opiekę nad czasowo odebrany zwierzęciem⁸.

Odwołując się ponownie do skarg trafiających do Rzecznika trzeba jednak wskazać, że owa kontrola jest iluzoryczna. Podmioty, którym organ gminy powierzył opiekę nad odebranymi zwierzętami, dysponują nimi z dużą swobodą. Analizowane w Biurze Rzecznika przypadki wskazują na wielokrotne zmiany miejsca pobytu zwierząt. Znane są także sytuacje, w których organizacje społeczne, w razie rozstrzygnięcia sądu karnego skutkującego obowiązkiem zwrotu zwierzęcia, nie były w stanie określić jego miejsca przebywania.

Opisany problem wynika w ocenie Rzecznika z niedostatków legislacyjnych u.o.z. Nie określają one zasad kontroli organu nad odebrany zwierzęciem, a także nie rozstrzygają o obowiązkach podmiotu, któremu to zwierzę powierzono. Zasadne jest zatem uzupełnienie obowiązujących przepisów w tym zakresie.

- c) Skutki wydania decyzji umarzającej postępowanie w sprawie czasowego odebrania zwierząt w związku z niezaisntnieniem znęcania się nad zwierzętami⁹.

Omówienie tego zagadnienia pozwolę sobie rozpocząć od zarysowania stanu faktycznego jednej ze spraw, które trafiły do Rzecznika. Właścicielowi, w trybie interwencyjnym (tj. bez uprzedniej decyzji uprawnionego organu), odebrano należące do niego zwierzęta. Zostało wszczęte zarówno postępowanie administracyjne w sprawie czasowego odebrania zwierząt, jak też postępowanie karne w przedmiocie znęcania się nad zwierzętami. Postępowanie administracyjne zostało umorzone (organ stwierdził brak podstaw do czasowego odebrania zwierząt), natomiast postępowanie karne nadal pozostawało w toku. W takim stanie rzeczy, brak było jakiegokolwiek aktu, wydanego przez uprawniony organ, a sankcjonującego odebranie zwierząt właścicielowi. W teorii

⁸ Przyjmując za M.Goettlem (Sytuacja zwierzęcia [...]), że do stosunku pomiędzy organem a organizacją społeczną mają w tym przypadku per analogiam zastosowanie przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące umowy przechowania, opowiedzieć się należy za możliwością skierowania przez organ żądania zwrotu zwierzęcia oddanego pod czasową pieczę organizacji społecznej.

⁹ Choć w orzecznictwie sądowoadministracyjnym akceptowane jest wydawanie w takich przypadkach decyzji „o odmowie odebrania”, słusznie zwraca uwagę M. Sługocka („Praktyczny wymiar instytucji czasowego odebrania zwierzęcia właścicielowi lub opiekunowi”, Przegląd Prawa i Administracji tom CVIII, s. 45), że postępowanie w sprawie czasowego odebrania zwierząt w każdym przypadku wszczynane jest z urzędu i w związku z tym, w razie niestwierdzenia podstaw do odebrania, wydaje się decyzję umarzającą postępowanie.

zatem, odebrane zwierzęta powinny być wrócić do właściciela¹⁰. Tak się jednak nie stało, a to w związku z treścią art. 7 ust. 6 u.o.z.

Przywołana jednostka redakcyjna u.o.z. stanowi, że odebrane zwierzę podlega zwrotowi, „jeżeli sąd nie orzeknie w trybie art. 35 ust. 3 przepadku zwierzęcia, a także jeżeli postępowanie karne w tej sprawie zostanie umorzone”. Kategoryczne brzmienie tego przepisu wyklucza zatem możliwość powrotu do właściciela zwierzęcia odebranego – co należy podkreślić – bez uprzedniej zgody uprawnionego organu. Przez wzgląd na prawa właścicieli tych zwierząt, taki stan rzeczy uznać należy za niedopuszczalny. Niezbędne jest uzupełnienie przepisów u.o.z. o jednoznaczne przesądzenie, że niestwierdzenie przez właściwy organ podstaw do czasowego odebrania zwierzęcia (umorzenie postępowania w tej sprawie) wywołuje ten sam skutek co nieorzeczenie przez sąd karny przepadku zwierzęcia lub umorzenie postępowania karnego w sprawie o znęcanie się nad zwierzęciem.

Co więcej, zwłaszcza wobec omówionego wyżej braku kontroli organów gmin nad czasowo odebranymi zwierzętami, wskazane wydaje się stwierdzenie zaistnienia skutku w postaci obowiązku zwrotu czasowo odebranego zwierzęcia w drodze aktu administracyjnego (i to niezależnie od tego, czy skutek ten związany byłby z umorzeniem postępowania administracyjnego, czy zakończeniem sprawy karnej), który mógłby podlegać egzekucji. Do Biura Rzecznika docierają bowiem sygnały, że nawet w przypadku ostatecznego umorzenia postępowania administracyjnego w sprawie czasowego odebrania zwierząt i prawomocnego umorzenia postępowania karnego, podmioty, które odebrały zwierzę od właściciela, uchylają się od jego zwrotu.

Naturalnie można argumentować przeciwko sugerowanym wyżej rozwiązaniom wskazując, że właściciel zwierzęcia, które odebrano mimo braku do tego podstaw, może dochodzić swoich praw w drodze procesu cywilnego. Istotnie bowiem taka możliwość aktualnie istnieje. Biorąc jednak pod uwagę, że wprowadzenie przez ustawodawcę „interwencyjnego” trybu odebrania zwierząt, jak również administracyjnej (i podlegającej natychmiastowej wykonalności, nawet jeżeli na dalszych etapach postępowania decyzja zostanie uchylona) formy rozstrzygnięcia o odebraniu zwierząt stanowi istotną ingerencję w prawa właścicieli zwierząt, ustawodawca powinien wprowadzić – odpowiadającą wskazanym instytucjom – „szybką” ścieżkę prowadzącą do odzyskania przez właściciela lub opiekuna zwierząt odebranych bez zaistnienia ku temu przesłanek.

¹⁰ Taki też pogląd zarysował się w orzecznictwie sądów administracyjnych – por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 6 lipca 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 260/16 (pr., opubl. w CBOSA), w którym Sąd stwierdził, że „zwrot zwierzęcia winien następować z mocy prawa z chwilą, gdy decyzja o odmowie jego odebrania (czyli decyzja wskazująca na brak podstaw prawnych by odbierać zwierzę) staje się ostateczna”.

d) Koszty czasowego odebrania zwierząt.

Zgodnie z art. 7 ust. 4 u.o.z., koszty czasowego odebrania zwierząt (zarówno w trybie „zwyczajnym”, jak i „interwencyjnym”), obejmujące transport, utrzymanie i konieczne leczenie, obciążają ich dotychczasowego właściciela lub opiekuna. Do egzekucji tych kosztów stosuje się przy tym przepisy o egzekucji w administracji (art. 7 ust. 5 u.o.z.).

Pierwsza wątpliwość, jaką Rzecznik dostrzega, związana jest z aktualną redakcją art. 7 ust. 4 u.o.z., która dopuszcza obciążenie kosztami właściciela lub opiekuna mimo tego, że decyzja o czasowym odebraniu zwierząt nie jest ostateczna, a – formalnie – nawet wówczas, gdy po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego nie zostaną stwierdzone podstawy do odebrania zwierząt (postępowanie zostanie umorzone). Artykuł 7 ust. 4 u.o.z., mówiąc o kosztach „transportu, utrzymania i koniecznego leczenia zwierzęcia”, odwołuje się do „przypadków, o których mowa w ust. 1 i 3”, a zatem do przypadków „odebrania zwierzęcia”, które to następuje albo (art. 7 ust. 1 u.o.z.) na podstawie nieostatecznej, acz podlegającej wykonaniu decyzji administracyjnej, albo (art. 7 ust. 3 u.o.z.) w ogóle bez uprzedniego wydania decyzji administracyjnej. Zaznaczyć należy, że w przypadku zaskarżenia wydanej w opisanych okolicznościach decyzji ustalającej koszty czasowego odebrania zwierząt, właściciel lub opiekun zwierzęcia może liczyć na jej uchylenie¹¹. Biorąc wszakże pod uwagę skutki, jakie mogą się wiązać z zaniechaniem zaskarżenia (Rzecznikowi znane są przypadki określania kosztów na ponad 100.000,00 zł) i rygorem egzekucji administracyjnej, jakiemu podlega decyzja określająca wysokość kosztów (art. 7 ust. 5 u.o.z.), wskazane jest jednoznaczne rozstrzygnięcie w przepisach ustawy, że określenie kosztów czasowego odebrania zwierząt następuje z jednej strony – wyłącznie w razie wydania decyzji o ich odebraniu, a z drugiej – po wyczerpaniu przysługujących stronie środków zaskarżenia tej decyzji (gdy staje się ona prawomocna w rozumieniu art. 16 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego). Rozważyć należy również dalej idące rozwiązanie, przewidujące zobowiązanie do zwrotu kosztów czasowego odebrania zwierząt dopiero po prawomocnym stwierdzeniu przez sąd karny zaistnienia przestępstwa znęcania się.

Drugie z zastrzeżeń dotyczy ogólnej zasady wydawania decyzji w przedmiocie określenia kosztów czasowego odebrania zwierząt. Decyzja ta jest, co nie budzi wątpliwości, decyzją związaną. Jeżeli doszło do czasowego odebrania zwierząt, organ jest nie tylko uprawniony, ale wręcz zobowiązany do określenia kosztów odebrania i

¹¹ W orzecznictwie sądowoadministracyjnym obecny jest pogląd, że podstawą do określenia kosztów jest decyzja o czasowym odebraniu zwierząt, która uzyskała walor ostateczności – por. powołany już wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 21 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Kr 1566/17 (pr.). W innych orzeczeniach dopuszcza się jednak wcześniejsze (niż „ostatecznie się” decyzji) określenie kosztów czasowego odebrania – por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 24 października 2013 r., sygn. akt II SA/Op 348/13 (pr.) lub wręcz uznaje się późniejsze niż data wydania decyzji o czasowym odebraniu zwierząt wydanie decyzji w sprawie kosztów jako (dopuszczalne) odstępstwo od zasady – por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 21 listopada 2013 r., sygn. akt II SA/Ol 815/13 (pr.).

zobowiązania do ich uiszczenia właściciela lub opiekuna odebranych zwierząt. Koszty te przybierają *de facto* formę dodatkowej sankcji za postępowanie ze zwierzęciem w sposób wypełniający znamiona znęcania się. Nie negując tej zasady jako takiej, trzeba wszakże zwrócić uwagę, że czasowe odbieranie zwierząt następuje w różnych warunkach. Zdarzają się bowiem sytuacje, gdy niewłaściwa opieka nad zwierzętami jest wynikiem zaawansowanego wieku lub stanu zdrowia właściciela lub opiekuna. W szczególnych przypadkach postawić wręcz można by tezę, że do powstania tych sytuacji przyczyniła się wcześniejsza bierność organów pomocy społecznej. Nie usprawiedliwiając bynajmniej właścicieli lub opiekunów zwierząt, o których mowa, należałoby jednak rozważyć przyznanie organowi kompetencji do wyjątkowego odstąpienia od określania kosztów w odniesieniu do odebranych w takich warunkach zwierząt. Zaznaczyć przy tym trzeba, że istniejący mechanizm stosowania ulg w spłacie tych kosztów (art. 64 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm.) nie jest adekwatny do przypadków, o których mowa powyżej (od osób, które z powodu zaawansowanego wieku lub choroby dopuściły do niewłaściwej opieki nad zwierzętami trudno oczekiwać chociażby złożenia wniosku o zastosowanie ulg).

Przedkładając powyższe uwagi, będę zobowiązany za ich analizę. Stosownie do art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2017 r. poz. 958, z późn. zm.), zdając sobie sprawę, że część spośród podniesionych problemów może wymagać konsultacji z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji, proszę również o przedstawienie stanowiska Pana Ministra odnośnie do zawartych w niniejszym piśmie wniosków.

Z wyrazami szacunku

(podpis na oryginale)