

Ilona Szczepańska-Kulik

Możliwość odebrania zwierzęcia stwarzającego zagrożenie dla życia lub zdrowia osób lub innych zwierząt¹

Possibility of taking away an animal that poses a risk to the life or health of persons or other animals

The proposed amendment to the Animal Welfare Act would add a provision that would allow an animal that poses a risk to human life or health or to other animals to be taken away, as is the case for animals subject to abuse. In the author's opinion, the prerequisites for taking away an animal as proposed seem to be too generally defined. "Creating a threat" or the perception of a threat is a subjective circumstance and should not be the only condition for issuing a decision to take away an animal. The Animal Welfare Act provides for the possibility of a forfeiture order, but this can only be made for the act to be criminalised, not for the mere 'creation of a danger to life or health' by an animal.

Keywords: animal protection, criminal law

Analizowana propozycja nowelizacji ustawy o ochronie zwierząt zakłada dodanie przepisu umożliwiającego odebranie zwierzęcia stwarzającego zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego lub innych zwierząt, analogicznie jak ma to miejsce w stosunku do zwierząt wobec, których dochodzi do znęcania się. W ocenie autorki przesłanki warunkujące odebranie zwierzęcia w zaproponowanym kształcie wydają się zbyt ogólnie określone. „Stworzenie zagrożenia” czy odczucie zagrożenia jest okolicznością subiektywną i nie powinno być jedyną przesłanką warunkującą wydanie decyzji o odebraniu zwierzęcia. Ustawa o ochronie zwierząt przewiduje możliwość orzeczenia przypadku zwierzęcia, ale może ono nastąpić jedynie za czyn, który podlega penalizacji, nie zaś za samo „stworzenie zagrożenia dla życia lub zdrowia” przez zwierzę.

Słowa kluczowe: ochrona zwierząt, prawo karne

Ekspert ds. legislacji Biura Analiz Sejmowych ■
Kancelaria Sejmu, Biuro Analiz Sejmowych, Wydział Analiz Prawnych, Zespół Prawa Prywatnego, WARSZAWA, POLSKA ■
ilona.szczepanska-kulik@sejm.gov.pl ■ <https://orcid.org/0000-0003-2156-086X>

Przedmiot opinii

Opinia powstała w celu oceny propozycji zawartej w petycji nr BKSP-144-IX-659/22 wniesionej w interesie publicznym przez gminę Kosakowo (osobę prawną). Postuluje się w niej zmianę art. 7 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz.U. 2022, poz. 572; dalej: u.o.z.) przez dodanie ustępu 7 o treści:

¹ *Opinia prawna dotycząca petycji nr BKSP-144-IX-659/22 w sprawie nowelizacji art. 7 ustawy o ochronie zwierząt* sporządzona 27 lutego 2023 r. na zlecenie Przewodniczącego Komisji do Spraw Petycji; BAS-WAP-2415/22.

„Przepisy art. 7 ust. 1–6 stosuje się odpowiednio w postępowaniu o odebranie zwierzęcia stwarzającego zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego lub innych zwierząt”.

Czy petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach)?

Zgodnie z art. 95 ust. 1 Konstytucji RP² władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat. Stosownie do art. 118 ust. 1 Konstytucji RP inicjatywa ustawodawcza przysługuje między innymi posłom. Artykuł 32 ust. 2 regulaminu Sejmu³, w związku z art. 112 Konstytucji RP, precyzuje, że poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub grupę co najmniej 15 posłów podpisujących projekt. Uwzględniając powyższe, należy uznać, że petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu.

Wymogi formalne (art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach)

Petycja spełnia wymogi formalne określone w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z 11 lipca 2014 r. o petycjach, t.j. Dz.U. 2018, poz. 870.

Kwestie, które ekspert uznaje za istotne w związku z petycją

1. Podmiot wnoszący petycję proponuje zmianę art. 7 ustawy o ochronie zwierząt przez dodanie ustępu 7 umożliwiającego odebranie zwierzęcia stwarzającego zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego lub innych zwierząt (analogicznie jak ma to miejsce obecnie w stosunku do zwierząt wobec, których dochodzi do znęcania się). Podmiot wnoszący petycję wskazuje, że „[w] obecnym stanie prawnym nie ma sposobu na odebranie stwarzającego zagrożenie zwierzęcia”, a obowiązujący art. 77 Kodeksu wykroczeń⁴ nie zapewnia rzeczywistej ochrony (oraz skutku prewencyjnego) ze względu na długotrwałość postępowania.

2. Przywołany art. 7 u.o.z. przewiduje czasowe odebranie zwierzęcia właścicielowi lub opiekunowi, jeżeli względem zwierzęcia dochodzi do znęcania się.

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.

³ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. M.P. 2022, poz. 990.

⁴ Ustawa z 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń, t.j. Dz.U. 2022, poz. 2151, ze zm.; dalej: Kodeks wykroczeń lub k.w.

Czasowe odebranie następuje w drodze decyzji administracyjnej wójta (burmistrza, prezydenta miasta) podejmowanej po uzyskaniu informacji od Policji, straży gminnej, lekarza weterynarii lub upoważnionego przedstawiciela organizacji społecznej, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt (art. 7 ust. 1 u.o.z.). Decyzja podlega natychmiastowemu wykonaniu, natomiast od decyzji przysługuje prawo wniesienia odwołania do samorządowego kolegium odwoławczego w terminie 3 dni od daty doręczenia decyzji (art. 7 ust. 2 i 2a u.o.z.). W przepisie przewidziano również w zaistniałych sytuacjach możliwość zastosowania tzw. trybu interwencyjnego, który umożliwia odebranie zwierzęcia właścicielowi (opiekunowi) w przypadkach niecierpiących zwłoki, jeszcze przed wydaniem decyzji (art. 7 ust. 3 u.o.z.).

Znęcanie się nad zwierzętami zostało przez ustawodawcę stypizowane jako przestępstwo i opatrzone sankcją karną w art. 35 ust. 1a u.o.z.⁵ Przepis przewiduje, że kto znęca się nad zwierzęciem podlega karze pozbawienia wolności do lat 3. Zapisano w nim również, że w razie skazania za przestępstwo określone w ust. 1a sąd orzeka przepadek zwierzęcia, jeżeli sprawca jest jego właścicielem (art. 35 ust. 3 u.o.z.).

Odebranie zwierzęcia, wobec którego dochodzi do znęcania się, jest rozwiązaniem mającym na celu przerwanie ze skutkiem natychmiastowym sytuacji, w której zwierzę narażone jest na zaniedbywanie czy okrutnie traktowane. W orzecznictwie wskazuje się, że odebranie zwierzęcia w trybie administracyjnym można uznać za tymczasowy środek zapobiegawczy, który nie prowadzi do pozbawienia praw podmiotowych wobec zwierzęcia i powoduje jedynie utratę jego posiadania celem ochrony zwierzęcia lub zapobieżenia pogorszeniu się jego stanu w czasie, gdy toczy się postępowanie karne⁶. Jego cel polega na tym, by w sytuacji, gdy „ustali się, że zwierzę pozostaje we władaniu danej osoby i pod jej wpływem, powodującym, iż znajduje się ono w położeniu odpowiadającym znamionom przestępstwa znęcania się nad zwierzęciem [...], sytuację tę przerwać ze skutkiem natychmiastowym, odizolować zwierzę od szkodliwych dla niego warunków do czasu, gdy sąd karny wyda w sprawie orzeczenie. Odbiór zwierzęcia służy jego ochronie, pilnej potrzebie ograniczenia jego cierpień i zapobieżenia pogorszeniu się jego stanu w okresie, kiedy toczy się postępowanie karne, i tym samym nie stanowi represji względem jego właściciela przybiera-

⁵ Obecne brzmienie przepisu zostało mu nadane w wyniku nowelizacji dokonanej ustawą z 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. nr 230, poz. 1373). Ustawodawca wydzielił znęcanie się nad zwierzętami jako odrębny typ przestępstwa (dotychczas zawarty w art. 35 ust. 1 u.o.z.).

⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2 października 2015 r., sygn. akt II OSK 803/15. Zob. na ten temat również A. Lipiński, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Warszawa 2010, s. 188–189.

jącej postać bezterminowego pozbawienia władztwa nad zwierzęciem⁷. Zatem rozwiązanie zawarte w art. 7 u.o.z. reguluje instytucję czasowego odebrania zwierzęcia, wobec którego zachodzi podejrzenie popełnienia przestępstwa znęcania się z art. 6 ust. 2 u.o.z. Czasowe odebranie odbywa się w trybie administracyjnym (w drodze decyzji administracyjnej) na podstawie decyzji właściwego wójta, burmistrza, prezydenta miasta i jest reakcją organu na niehumanitarne traktowanie zwierzęcia. W literaturze wskazuje się, że postępowanie karne, które służy wyjaśnieniu sprawy i rozstrzygnięciu, czy podejrzany, a następnie oskarżony jest winny zarzucanego mu czynu, jest często długotrwałe, zaś zwierzę, które prawdopodobnie padło ofiarą przestępstwa, powinno być do czasu prawomocnego rozstrzygnięcia sprawy chronione i temu właśnie służą przepisy art. 7 u.o.z.⁸

3. Odnosząc się bezpośrednio do kwestii poruszonej w przedłożonej petycji, a zatem do propozycji zastosowania administracyjnego trybu odebrania zwierzęcia „w postępowaniu o odebranie zwierzęcia stwarzającego zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego lub innych zwierząt”, należy zwrócić uwagę na kilka kwestii.

Przesłanki warunkujące odebranie zwierzęcia w kształcie zaproponowanym przez podmiot wnoszący petycję wydają się zbyt ogólnie określone. Sformułowanie, iż zwierzę „stanowi zagrożenie” nie wskazuje przesłanek uzasadniających odebranie zwierzęcia, a odwołuje się jedynie do subiektywnego odczucia osoby, która czuje się potencjalnie zagrożona. Odebranie zwierzęcia (a zatem pozbawienie czasowego władztwa nad nim) musi być oparte na przesłankach poddających się weryfikacji (obiektywne) i w ten sposób, do pewnego stopnia, mierzalne (co nie oznacza, że pozbawione zupełnie elementu ocennego). Samo „stworzenie zagrożenia” czy odczucie zagrożenia jest okolicznością subiektywną i nie powinno być jedyną przesłanką warunkującą wydanie decyzji o odebraniu zwierzęcia. Należy zauważyć, że rozwiązanie zawarte w art. 7 u.o.z. dotyczy odebrania zwierzęcia, wobec którego dochodzi do znęcania się. Ustawodawca w art. 6 ust. 2 u.o.z. zdefiniował pojęcie znęcania się i określił katalog zachowań, które można zakwalifikować jako znęcanie się (ujęte w formie katalogu otwartego). Czasowe odebranie zwierzęcia następuje zatem w sytuacji wypełniającej znamiona znęcania się, która jest kategorią normatywną. Potrzeba dookreślenia przesłanek odebrania zwierzęcia ma tym bardziej znaczenie, że w świetle obowiązującego art. 7 u.o.z. koszty poniesione w związku z odebraniem zwierzęcia ponosi jego opiekun lub właściciel. Zatem osoby te oprócz utraty władztwa nad zwierzęciem muszą ponieść również koszty finansowe związane z czasowym umieszczeniem zwierzęcia w wyznaczonym przez organ miejscu.

Co więcej, postępowanie w sprawie czasowego odebrania zwierzęcia (o którym mowa w art. 7 u.o.z.) rozstrzyga o zasadności odizolowania zwierzęcia

⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2 października 2015 r., sygn. akt II OSK 803/15. Zob. na ten temat również G. Manjura-Niskiewicz, *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, 2021, Legalis, komentarz do art. 7, pkt 2.

⁸ K. Kuszlewicz, *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, 2021, LEX, komentarz do art. 7.

w związku z zaistniałą sytuacją faktyczną. Postępowanie to nie rozstrzyga jednak zagadnienia, czy dotychczasowy właściciel utraci prawo własności nad zwierzęciem. To zagadnienie rozstrzygane jest w postępowaniu karnym o znęcanie się nad zwierzęciem (art. 35 ust. 2 u.o.z.; w tym znaczeniu postępowanie administracyjne pełni funkcję akcesoryjną względem postępowania karnego toczącego się na podstawie art. 35 ust. 1a u.o.z.)⁹. W zależności od rezultatów postępowania karnego sąd orzeka przepadek zwierzęcia lub nie. Postępowania te są zatem w dużej mierze powiązane (przesłanką warunkującą wszczęcie zarówno jednego, jak i drugiego postępowania jest znęcanie się nad zwierzęciem). Tymczasem wprowadzenie rozwiązania proponowanego w petycji oznaczałoby możliwość odebrania zwierzęcia w trybie administracyjnym bez uregulowania kwestii przepadku zwierzęcia. Takie rozwiązanie stałoby w sprzeczności z art. 46 Konstytucji RP, który wskazuje, że przepadek rzeczy może nastąpić tylko w sytuacjach wskazanych w ustawie i w drodze orzeczenia sądu. Samo „stworzenie zagrożenia dla życia lub zdrowia” przez zwierzę nie jest czynem, który podlega penalizacji i którego popełnienie wiązałoby się z możliwością orzeczenia środka karnego w postaci przepadku. Czynem podlegającym penalizacji mogłoby być jedynie zachowanie się człowieka związane z opieką nad zwierzęciem. Zatem w tym zakresie postępowanie administracyjne i postępowanie karne nie tworzyłyby spójnego rozwiązania.

Na zakończenie należy odnieść się do argumentu zawartego w petycji, że „[w] obecnym stanie prawnym nie ma sposobu na odebranie stwarzającego zagrożenie zwierzęcia”, a regulacja zawarta w art. 77 k.w. „nie zapewnia rzeczywistej ochrony”. Przywołany art. 77 k.w. stanowi: „§ 1. Kto nie zachowuje zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia, podlega karze ograniczenia wolności, grzywny do 1000 złotych albo karze nagany. § 2. Kto dopuszcza się czynu określonego w § 1 przy trzymaniu zwierzęcia, które swoim zachowaniem stwarza niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia człowieka, podlega karze ograniczenia wolności, grzywny albo karze nagany”.

Przepis przewiduje obowiązek zapewnienia odpowiedniej pieczy nad zwierzętami i penalizuje postępowanie polegające na niezachowaniu zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierząt. Jak wskazuje się w literaturze, przez trzymanie należy rozumieć każde fizyczne władztwo nad zwierzęciem, niezależnie od tytułu prawnego. „Wykroczenia, o których mowa, mogą być rozciągnięte w czasie do tego stopnia, że przybiorą postać wykroczeń trwałych, np. w sytuacji gdy pies przez dłuższy czas biega samopas”¹⁰. Wskazany

⁹ Szerzej na ten temat: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 14 września 2022 r., sygn. akt II SA/Ol 426/22; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 6 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 644/18.

¹⁰ M. Kulik, Komentarz do art. 77 [w:] *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. P. Daniluk, 2019, Legalis, nb 9.

wykroczeniem objęte są czyny z narażenia na niebezpieczeństwo abstrakcyjne, co oznacza, że w wyniku niezachowania ostrożności w utrzymaniu zwierzęcia nie musi nastąpić szkoda, ani nawet rzeczywiste niebezpieczeństwo jej wystąpienia¹¹. Cytowany art. 77 k.w. uzyskał aktualną treść na skutek nowelizacji w 2018 r.¹². Ustawodawca dokonał w niej zaostżenia sankcji karnej za wskazany w przepisie czyn (dotychczas przepis przewidywał karę grzywny do 250 złotych lub karę nagany, ustawodawca zmienił sankcję na karę ograniczenia wolności, karę grzywny do 1000 złotych lub karę nagany). Jak zapisano w uzasadnieniu projektu ustawy, zaostżenie sankcji grożącej za wskazane wykroczenie było umotywowane powtarzającymi się przypadkami ataku zwierząt pozostawionych bez opieki¹³. Ustawodawca dostrzegł zatem potrzebę usankcjonowania w odpowiednim zakresie zachowania polegającego na niezachowaniu dostatecznych środków ostrożności przy trzymaniu zwierząt. Penalizując zachowanie polegające na stworzeniu niebezpieczeństwa związanego z trzymaniem zwierzęcia, ustawodawca dąży do zapewnienia bezpieczeństwa dla osób trzecich, które mogą być zagrożone zachowaniem zwierzęcia. Należy natomiast przyznać, że w art. 77 k.w. nie przewidziano możliwości zastosowania środka karnego w postaci przypadku przedmiotu (stąd też nie odnosi się on do kwestii prawa własności nad zwierzęciem). Co za tym idzie, nie przewidziano w nim również możliwości dokonania tymczasowego zajęcia przedmiotu w toku postępowania¹⁴, które mogłoby zapewnić podobny skutek jak odebranie zwierzęcia, o którym mowa w art. 7 u.o.z. W tym zakresie możliwe byłoby rozważenie znowelizowania art. 77 k.w., jeżeli ustawodawca uzna to za zasadne.

Wnioski

Propozycja zawarta w treści petycji w zaproponowanym kształcie (polegająca na wprowadzeniu rozwiązania umożliwiającego odebranie zwierzęcia „stwarzającego zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego lub innych zwierząt”) budzi wątpliwości. Są one związane przede wszystkim ze zbyt ogólnie określonymi przesłankami uzasadniającymi odebranie zwierzęcia w trybie administracyjnym (opartymi na subiektywnym odczuciu zagrożenia). Ponadto propozycja zawarta w petycji nie reguluje (nie rozstrzyga) kwestii prawa własności nad odebrany zwierzęciem. Odjęcie prawa własności może nastąpić jedynie na skutek prawo-

¹¹ *Ibidem*, nb 2.

¹² Nowelizacja dokonana ustawą z 4 października 2018 r. o zmianie ustawy – Kodeks wykroczeń oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 2077.

¹³ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wykroczeń oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 2557/VIII kad., s. 9–10.

¹⁴ W trybie art. 48 ustawy z 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, t.j. Dz.U. 2022, poz. 1124.

mocnego orzeczenia sądu (w tym sądu karnego). Zgodnie z zasadami odpowiedzialności w prawie wykroczeń odpowiedzialność za wykroczenie może zaktualizować się jedynie wówczas, gdy sprawca dopuści się czynu. Zamiary, poglądy albo inne okoliczności wewnętrzne mogą mieć znaczenie dla odpowiedzialności wykroczeniowej jedynie wówczas, gdy uzewnętrzną się w czynie¹⁵. Z tego względu, choć Kodeks wykroczeń przewiduje możliwość orzeczenia przepadku, to może ono nastąpić jedynie za czyn, który podlega penalizacji, nie zaś za samo „stworzenie zagrożenia dla życia lub zdrowia” przez zwierzę.

Bibliografia

Akty prawne

■ Prawo krajowe

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.
Ustawa z 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń, t.j. Dz.U. 2022, poz. 2151, ze zm.
Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, t.j. Dz.U. 2022, poz. 572.
Ustawa z 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, t.j. Dz.U. 2022, poz. 1124.
Ustawa z 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Dz.U. nr 230, poz. 1373.
Ustawa z 11 lipca 2014 r. o petycjach, t.j. Dz.U. 2018, poz. 870.
Ustawa z 4 października 2018 r. o zmianie ustawy – Kodeks wykroczeń oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 2077.
Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. M.P. 2022, poz. 990.

Orzecznictwo

- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2 października 2015 r., sygn. akt II OSK 803/15.
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 6 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 644/18.
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 14 września 2022 r., sygn. akt II SA/Ol 426/22.

Literatura

- Kulik M., Komentarz do art. 1, art. 77 [w:] *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. P. Daniluk, 2019, Legalis.

¹⁵ M. Kulik, Komentarz do art. 1 [w:] *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. P. Daniluk, 2019, Legalis, nb 7.

Kuszelewicz K., *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, 2021, LEX.

Lipiński A., *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Warszawa 2010.

Manjura-Niskiewicz G., *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, 2021, Legalis.

Inne

Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wykroczeń oraz niektórych innych ustaw,
druk sejmowy nr 2557/VIII kad.