

Dlaczego prawo ochrony zwierząt w Polsce nie chroni zwierząt?

(cz. I)

1. Co to jest humanitarna ochrona zwierząt?

Pomysł by prawo państwowe chroniło zwierzęta z powodów humanitarnych jest względnie nowy. Zwierzęta od wieków podlegały ochronie człowieka ze względu na ich wartość użytkową (te udomowione) lub chroniły się same w trudno dostępnym człowiekowi środowisku (te dzikie). Przemiany cywilizacyjne XIX i XX wieku, w tym uprzemysłowienie i urbanizacja, spowodowały, że człowiek zaczął dostrzegać swoje naturalne środowisko jako wartość samą w sobie i dobro powszechne. Niezależnie od szeroko rozumianej „ochrony przyrody” (gatunków, krajobrazu) pojawił się także odrębny motyw, czysto empatyczny, dotyczący zdolności zwierząt do odczuwania cierpienia.

Empatyczny motyw ochrony zwierząt wynika ze społecznej potrzeby chronienia empatii, która jest zasadniczo ta sama wobec ludzi i zwierząt, gdyż wynika z biologii stadnego życia wielu wyżej rozwiniętych gatunków, a więc i człowieka. Empatia jest biologicznym podłożem wszystkich społecznych zachowań człowieka. Prawne przypisanie zwierzętom zdolności do odczuwania cierpienia nie jest zatem – jak to się czasem głosi – nieuprawnioną analogią do ludzi, lecz jest raczej homologią sięgającą do źródeł człowieczeństwa. Podobnie jest z poglądem, że humanitarne, empatyczne traktowanie zwierząt bierze się z rozwiniętych norm etycznych, bo to raczej te normy zbudowane są od podstaw na naturalnej dla ludzi empatii.

Humanitarne odnoszenie się do zwierząt jest wikłane w spory światopoglądowe i różne ideologie. Na przykład u nas, słowa przypisywane O. Tadeuszowi Rydzkowi o tym, że „miłość do zwierząt prowadzi do zezwierzecenia”, silnie kontrastują z opiniami niektórych świeckich autorytetów o tym, że stosunek do zwierząt jest wręcz „miarą człowieczeństwa”. Tymczasem w jej głównym nurcie, humanitarna ochrona zwierząt polega po

prostu na takich konstrukcjach prawnych, które chronią ludzką empatię – a więc także tę wobec zwierząt – bo jest ona elementarnym dobrem społecznym.

W miarę jak rozwój cywilizacji stopniowo uwalniał ludzi od konieczności postrzegania zwierząt wyłącznie jako zagrożenie, pokarm lub narzędzie, kształtował się pewien poziom humanitarnej ochrony zwierząt, zależny od tradycji i kultury danego społeczeństwa. Od XIX wieku znajdował on coraz szerszy wyraz w prawie stanowionym, które ustalało społeczny kompromis między interesem by zwierzęta nie cierpiały a sumą różnych interesów, które takiego cierpienia wymagają.

Na tak rozumiany poziom humanitarnej ochrony zwierząt składa się zarówno zakres spraw regulowanych prawem stanowionym jak i stopień uwzględniania interesu ochrony zwierząt w każdej z takich spraw. Każde aktualne przekonanie o właściwym zakresie albo stopniu ochrony zwierząt jest subiektywne i historycznie względne, zatem cały kompromis wyrażony przepisami prawa jest względny i dynamiczny. Ale jest jeszcze trzeci czynnik, który ma charakter czysto rozumowy i bezwzględny. Jest nim jakość prawa, mierzona jego spójnością, jednoznacznością i egzekwowalnością. Chcemy się tu na nim skoncentrować, bo to on właśnie on przesądza, że prawo ochrony zwierząt w Polsce nie chroni zwierząt, niezależnie od tego jaki osiągnęliśmy aktualnie kompromis jako społeczeństwo.

Pierwszy w tej materii akt prawny w niepodległej Polsce, Rozporządzenie Prezydenta RP z 1928 r. o ochronie zwierząt, ograniczał zasadniczą dowolność traktowania zwierząt w ten sposób, że penalizował „zadawanie im cierpień bez odpowiednio ważnej i słusznej potrzeby” (pojęcie „znęcania się”). Rozporządzenie koncentrowało się na zwierzętach użytkowych. Prawo to wyrażało typowy dla ówczesnej Europy poziom humanitarnej ochrony zwierząt.

Wojna i komunizm przerwały na pół wieku rozwój prawa ochrony zwierząt w Polsce. Doktryna polityczna, na jakiej oparte było funkcjonowanie PRL, nie przewidywała żadnej humanitarnej ochrony zwierząt, a przedwojenne prawo obowiązywało tylko formalnie. Dopiero przełom 1989 r. stworzył polityczne warunki do wprowadzenia w Polsce aktualnych, europejskich standardów humanitarnej ochrony zwierząt. Możliwość nadrobienia zaległości nie została do tej pory należycie wykorzystana, a przemiany lat 90-tych zaowocowały też nowymi patologiami.

Nowa ustawa o ochronie zwierząt, uchwalona w 1997 roku, pojawiła się jako projekt poselski, będący efektem inicjatywy społecznej, długo negocjowanej z rządzącymi (rządy koalicji SLD-PSL). Z jednej strony ustawa wychodziła naprzeciw powszechnej empatii do zwierząt i wyrażała rozbudzone oczekiwania bardziej „ludzkiego” i „europejskie-

go” państwa po upadku komunizmu. Z drugiej strony, władza zaniechała rządowej ścieżki procedowania projektu, a przez to kłopotliwej konfrontacji tych oczekiwań z różnymi interesami związanymi z eksploatacją zwierząt. Zamiast wysiłku zbudowania rzetelnego kompromisu, zadbano o to, by zapisane w art. 1 ustawy szczytne cele i zasady nie mogły znajdować skutecznej realizacji, naruszającej ukształtowane w PRL interesy, instytucje i mechanizmy. W efekcie, ustawa z 1997 r. miała od początku pijarowski, fasadowy charakter, stanowiąc podręcznikowy przypadek złej jakości prawa, tj. oceniając je wedle takich kryteriów jak spójność, jednoznaczność i egzekwowalność.

Pod względem samej karalności czynów znęcania się, nowa ustawa zasadniczo powieliła normy z 1928 r., lecz w takim ich ujęciu, które umożliwiło interpretowanie ich jako stosujących się tylko do czynów wyraźnie sadystycznych (zamiar bezpośredni sprawiania cierpienia). Pod tym względem stanowiła krok wstecz w dziedzinie prawnej ochrony zwierząt w Polsce.

Z perspektywy ponad dwóch dekad obowiązywania i modyfikowania przepisów ustawy z 1997 r. można powiedzieć, że społeczne zapotrzebowanie na prawną ochronę zwierząt szybko nadrobiło zacofanie epoki PRL. Opinia publiczna jest dziś pod tym względem dość jednolita, a kontrowersje wokół poziomu ochrony należnej zwierzętom w konkretnych sytuacjach są tylko odbiciem gry różnych doraźnych interesów. Opinia publiczna jest też przychylna rewidowaniu takich starych tradycji jak cyrki ze zwierzętami czy handel detaliczny żywymi rybami.

Główny problem humanitarnej ochrony zwierząt w Polsce nie polega już na zacofaniu społeczeństwa – jak to podpowiada popularny stereotyp – lecz na społecznej bezradności w wyegzekwowaniu powszechnie uznanego poziomu ochrony zwierząt od urzędników i przedsiębiorców, czyli w sprawach, gdzie chodzi o władzę lub pieniądze. Bezradność ta wynika głównie z jakości prawa. Fasadowe ogólniki prawne legitymizują powszechną empatię dla zwierząt, zachęcając do upominania się o prawną ochronę zwierząt w każdym konkretnym przypadku. Takie upominanie się jest jednak z zasady bezskuteczne, bo niska jakość prawa umożliwia niekorzystne dla ochrony zwierząt rozstrzygnięcia w każdej i dowolnej konkretnej sprawie.

2. Artykuł pierwszy (oraz trzydziesty czwarty "a")

Przegląd najważniejszych konstrukcji prawnych decydujących o pozornym charakterze polskich przepisów prawa humanitarnej ochrony zwierząt wypada zacząć od tych najogólniejszych. Ustawa o ochronie zwierząt stanowi:

Art. 1. 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.

Przepisy art. 1.1 i 1.2 nowej ustawy wprowadziły do polskiego prawa nowoczesną koncepcję prawną dereifikacji zwierząt, który ładnie brzmi, ale jest tylko pewnym zabiegiem z dziedziny abstrakcji prawnych, stanowiącym zaledwie ramy do konstrukcji prawa ochrony zwierząt. Natomiast na drodze do stworzenia instytucjonalnych gwarancji realnej ochrony zwierząt ustawa nie wyszła poza stwierdzenie, że „poszanowanie, ochronę i opiekę” winien zapewniać zwierzętom ogólnie pojęty „człowiek”, zaś organy państwowe mają podejmować w tym zakresie nieokreślone „działania”, „współpracując” ze sobą oraz „instytucjami i organizacjami krajowymi i międzynarodowymi”.

Rażący ogólnikowością przepis art. 1.3 oznaczał tu konkretnie tyle, że w Polsce nie będzie humanitarnej ochrony zwierząt jako wyodrębnionego zadania publicznego i jakiegoś organu administracji rządowej, który by jej pilnował, a choćby tylko dostarczał rządowej wiedzy o stanie ochrony zwierząt. Takie fundamenty prawnej ochrony zwierząt, położone zaledwie w tydzień po wejściu w życie Konstytucji III RP, przesądziły o kontynuowaniu tradycji PRL, o co będziemy się tu jeszcze ciągle potykać.

Akces Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. niewiele wniósł do jakości polskiego prawa humanitarnej ochrony zwierząt. Dziedzina ta znajduje się zasadniczo poza zakresem Traktatów, więc prawo unijne wkracza tu tylko w związku z ochroną zdrowia publicznego (tj. bezpieczeństwa sanitarno-weterynaryjnego) lub w związku ze wspólnym rynkiem towarów i usług. Cierpienie zwierząt ma znaczenie rynkowe, o ile pozwala konkurować niższymi kosztami produkcji zwierzęcej, lub zdobywać egzotyczne rynki. Względny humanitarnej ochrony zwierząt mają znaczenie rynkowe także ze względu na preferencje konsumentów mięsa i produktów odzwierzęcych. Z powodu zapewnienia konkurencji na wspólnym rynku, prawo unijne stanowi także ściśle humanitarne normy chowu niektórych zwierząt gospodarskich, obrotu nimi, transportu oraz uśmiercania.

Polska ustawa o ochronie zwierząt z 1997 r. zawierała tylko bardzo ogólnikowe przepisy o humanitarnej ochronie zwierząt gospodarskich. Od 2002 r. do tej ustawy dopisywano szczegółowe normy wymagane przez unijne dyrektywy, a po wstąpieniu do Unii zaczęły bezpośrednio obowiązywać unijne rozporządzenia o ochronie zwierząt podczas transportu (2005) i podczas uśmiercania (2013). Nowością było natomiast to, że szczegółowe normy unijne, inaczej niż krajowe, przewidywały także administracyjny nadzór nad ich przestrzeganiem, zatem przewidywały też istnienie centralnego organu państwa członkowskiego, odpowiedzialnego za ten nadzór. Ten wymóg spowodował, że jeszcze w 2002 r. dopisano do ustawy o ochronie zwierząt nowy rozdział "10a" o nadzorze, zawierający jeden artykuł "34a". Stanowił on, że organem takim jest Inspekcja Weterynaryjna, należąca do resortu rolnictwa.

[ustawa o ochronie zwierząt]

Art. 34a. 1. Inspekcja Weterynaryjna sprawuje nadzór nad przestrzeganiem przepisów o ochronie zwierząt.

2. W zakresie wykonywania nadzoru, o którym mowa w ust. 1, pracownicy Inspekcji Weterynaryjnej oraz osoby wyznaczone przez organy tej Inspekcji posiadają uprawnienia określone w przepisach o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz o Inspekcji Weterynaryjnej.

3. Organizacje społeczne, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, mogą współdziałać z Inspekcją Weterynaryjną w sprawowaniu nadzoru, o którym mowa w ust. 1.

(...)

Przepis art. 34a.1 ustawy o ochronie zwierząt jest powszechnie i błędnie postrzegany jako stanowiący organ administracji rządowej odpowiedzialnej za humanitarną ochronę zwierząt w ogóle, a w szczególności za przestrzeganie wszystkich przepisów ustawy o ochronie zwierząt. Faktycznie zaś, nadzór ten dotyczy tylko tych przepisów ustawy, które odnoszą się do niektórych zwierząt gospodarskich objętych unijnymi normami ich eksploatacji. Nie ma i nie może mieć zastosowania do zwierząt domowych czy dzikich, ani oczywiście nie ma nic wspólnego ze ściganiem jakiegokolwiek znęcania się zwierzętami.

Przepis art. 34a.1 był prostym powtórzeniem przepisu prawa weterynaryjnego, tj. art. 35 ust. 1 pkt 10 ustawy z 1999 r. o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz o Inspekcji Weterynaryjnej (Dz.U. z 1999 r. poz. 752), zastąpionej w 2004 r. w tym zakresie osobną ustawą o Inspekcji Weterynaryjnej (Dz.U. z 2004 r. poz. 287) .

W odniesieniu do ogółu przepisów ustawy o ochronie zwierząt, przepis ten pozbawiony jest treści normatywnej. Użyty w nim termin „nadzór” każe sądzić, że chodzi tu o pojęcie nadzoru przyjęte w prawie administracyjnym. Na tak rozumiany nadzór składają się cztery elementy: 1) podmiot nadzorujący, 2) podmiot nadzorowany, 3) normy kontroli i 4) środki władczego oddziaływania na podmiot nadzorowany gdy uchybia on tym normom. Jednak przepis art. 34a.1 nie określa ani podmiotów nadzorowanych (w ich miejsce jest rzeczownik odczasownikowy „przestrzeganie”) ani norm kontroli działania wszystkich licznych podmiotów wymienionych w przepisach ustawy, poczynając od „człowieka”, a skończywszy na „ministrach”, ani tym bardziej nie określa środków władczego oddziaływania na nie.

Rzeczowe określenia podmiotów, norm i środków, do jakich odnosi się to „przestrzeganie” znajduje się faktycznie w innych ustawach, należących do tzw. prawa weterynaryjnego. Może więc przynajmniej zwierzęta gospodarskie korzystają z nadzoru nad ochroną zwierząt? Niestety, też nie. Dlatego, że na gruncie prawa weterynaryjnego ów nadzór odnosi się zasadniczo do innego dobra chronionego. Ustawa o Inspekcji Weterynaryjnej wyraźnie stwierdza, że jej "nadzór nad przestrzeganiem przepisów o ochronie zwierząt” jest środkiem do celu jakim jest ochrona „zdrowia publicznego”, czyli ochrona ludzi i ich interesów związanych z eksploatacją zwierząt, a nie ochrona zwierząt przed niepotrzebnym cierpieniem powodowanym przez ludzi.

[ustawa o Inspekcji Weterynaryjnej]

Art. 3. 1. Inspekcja realizuje, w celu zapewnienia ochrony zdrowia publicznego, zadania z zakresu:

- 1) ochrony zdrowia zwierząt;
- 2) bezpieczeństwa
 - a) produktów pochodzenia zwierzęcego,
 - b) żywności zawierającej jednocześnie środki spożywcze pochodzenia niezwierzęcego i produkty pochodzenia zwierzęcego znajdujące się w rolniczym handlu detalicznym

2. Inspekcja wykonuje swoje zadania w szczególności przez:

(...)

5) sprawowanie nadzoru nad:

(...)

g) przestrzeganiem przepisów o ochronie zwierząt

(...)

Artykuł 34a ustawy o ochronie zwierząt stanowi przykład konstrukcji legislacyjnej tworzącej pozór w ten sposób, że na drodze odesłania do innych ustaw dokonuje się jed-

nocześnie zmiany dobra prawem chronionego. W rezultacie, nawet te nieliczne przepisy unijne skierowane wprost na ograniczanie cierpienia zwierząt, które z tego powodu zostały umieszczone w ustawie o ochronie zwierząt a nie prawie weterynaryjnym (np. przepisy dotyczące przemysłowego tuczu brojlerów) realizowane są przez IW w celu ochrony „zdrowia publicznego” a nie ograniczenia cierpienia zwierząt.

Owo „zdrowie publiczne” ma dwa aspekty: „zdrowie zwierząt” i „bezpieczeństwo”. Pojęcie zdrowia zwierząt hodowanych w celu ich eksploatacji i zabicia ma oczywiście inne znaczenie niż pojęcie zdrowia w odniesieniu do ludzi. „Zdrowie zwierząt” oznacza tu po prostu produktywność. Zaś „bezpieczeństwo” odnosi się nie do życia zwierząt lecz do bezpieczeństwa konsumentów produktów odzwierzęcych. W obu przypadkach w art. 3 ust. 1 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej chodzi o proste, materialne interesy i potrzeby ludzi.

Jeśli zatem przepisy o ochronie zwierząt, stanowiące pewien kompromis między dobrem zwierząt i interesami ludzi, są traktowane tylko jako środek do realizacji interesu ludzi (art. 3 ust. 2 j.w.), to ostatecznie mamy do czynienia z bezkompromisowym interesem ludzi. Co najwyżej będzie to kompromis między względami produktywności, czyli zarobkiem hodowcy, a względami bezpieczeństwa konsumentów, jak to jest np. z ograniczeniem faszerywania drobiu antybiotykami.

Zabieg podmiiany dobra chronionego poprzez odsyłanie do innych ustaw (takie fredrowskie gotowanie wierzery na gwoździu) występuje w ustawie o ochronie zwierząt częściej, np. tak samo skonstruowane są przepisy o ochronie zwierząt domowych w kontekście gospodarki komunalnej gmin.

3. Zwierzęta bezdomne

Patologia towarzysząca urzędowemu traktowaniu domowych zwierząt bezdomnych jest powszechnie znana. Każdy, kto usiłował egzekwować pozorne przepisy ustawy o ochronie zwierząt, musiał natrafić na mur urzędowej obojętności. Stąd powszechne jest obwinianie o tę patologię urzędników gminnych, podmiotów prowadzących schroniska, nadzorujących je powiatowych lekarzy weterynarii, organów ścigania i sądów. Takie powszechne oburzenie jest też paliwem dla mediów i kolejnych inicjatyw modyfikacji przepisów, co niestety skutkuje także dalszym psuciem prawa. By zobaczyć w jakiej mierze znana powszechnie patologia wynika z jakości prawa, porównajmy, jak odpowiednie przepisy rozumiane są przez przeciętnego obywatela z tym, co się okazuje gdy próbuje się je egzekwować.

Art. 11. 1. Zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin.

Przepisy te rozumiane są powszechnie tak, że władze publiczne (gminne) zobowiązane są (zadanie publiczne) do opieki nad bezdomnymi zwierzętami. W tym celu powinny je wyłapywać do schronisk jako miejsc realizacji gminnej opieki nad nimi. To brzmi sensownie, pomimo pewnej – wydawałoby się – niezręczności gramatycznej. Zamiast „opieka *oraz* wyłapywanie” powinno chyba być „opieka, *w tym* wyłapywanie”? Bo skoro jakiegokolwiek „łapanie” ma na celu opiekę, to niewątpliwie samo jest czynnością opieki. O tym, jak się ma „wyłapywanie” do „opieki”, mówi urzędowa wykładnia tego przepisu ustawy:

[Odpowiedź MSWiA na interpelację poselską,
[http:// boz.org.pl/prawo/interpret/5965_odp_mswia.pdf](http://boz.org.pl/prawo/interpret/5965_odp_mswia.pdf)]

(...) zadanie gminy polegające na wyłapywaniu bezdomnych zwierząt wydaje się mieć charakter subsydiarny względem zadania polegającego na sprawowaniu opieki nad bezdomnymi zwierzętami. Wyłapywanie bezdomnych zwierząt ma umożliwić gminie realizowanie zadania polegającego na opiece nad tymi zwierzętami.

Nie przypadkiem użyto w powyższej wykładni zastrzeżenia „wydaje się”. Fakty są takie, że tylko 24% wyłapywanych psów trafia do schronisk prowadzonych bezpośrednio przez gminy (tzn. jako ich jednostki budżetowe), co automatycznie czyni gminę ich opiekunem prawnym, odpowiedzialnym za ich los.

Pozostałe 76% (dane z 2018 r.) trafia do schronisk prowadzonych przez przedsiębiorców i organizacje (58%) lub gdziekolwiek, w tym do pośredników, lub do miejsc nieustalonych (18%). Gminy nie rejestrują i nie identyfikują przekazywanych zwierząt, nie znają ich dalszego losu, więc z pewnością się nimi tam nie „opiekują”. Rejestrują tylko związane z tym koszty, ponoszone jako opłaty jednorazowe z góry od sztuki, ryczałty roczne za gotowość do przyjmowania/odbierania lub jako stawkiienne/miesięczne za pobyt w schroniskach.

Legalność takiej dominującej praktyki uzasadniana bywa tym, że samo przekazanie zwierzęcia do schroniska (ew. przekazanie komukolwiek, celem umieszczenia w jakimś schronisku lub nawet bez takiego celu) stanowi samo w sobie akt „opieki”, o jakim mowa w ustawie i wyczerpuje zobowiązania prawne gminy związane z danym zwierzęciem bezdomnym. Nawet sądy tak orzekają. Rzecz jednak w tym, że gmina nie może cedować na kogokolwiek swoich zobowiązań publicznych drogą umowy cywilnoprawnej.

Pogląd, że umieszczenie zwierząt w schronisku kończy gminne zadanie opieki, mógłby być zasadny, gdyby schroniska miały określony prawem obowiązek opiekowania

się dostarczonymi do nich zwierzętami, niezależnie od zadań publicznych gmin. Domniemanie istnienia takiego obowiązku jest tak rozpowszechnione, że nawet wyroki sądów sądów mówią o schroniskach jako „instytucjach ustanowionych dla umożliwienia opieki nad bezdomnymi zwierzętami” (np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 13.11. 2013., sygn. Akt II SA/Łd 558/13). Niestety, nie istnieje żaden przepis prawa który by takie „instytucje” stanowił, jak też nie istnieje żaden przepis który by zobowiązywał schronisko do "opiekowania się" przyjętymi zwierzętami. Ten fakt przesądza o zasadniczej bezskuteczności publicznego interesowania się losem zwierząt wyłapywanych i porzucanych przez gminy w schroniskach czy innych dziwnych lub nieustalonych miejscach. Prawo nie tylko nie wymaga od schronisk opieki, ale w ogóle nie precyzuje żadnego celu działania schronisk. Jedyne działanie określane jako „prowadzenie schroniska” jaki można by dedukować z istniejących przepisów, to samo przyjmowanie zwierząt (odbieranie, umieszczanie). Reszta jest milczeniem.

Schroniska nie są „instytucjami” powołanymi do opieki nad zwierzętami, bo "prowadzenie schroniska" jest tylko klasyfikacją działalności gospodarczą w branży gospodarki komunalnej gmin, obok takich jak prowadzenie grzebowisk czy opróżnianie szamb. Oprócz zgłoszenia działalności gospodarczej, działalność ta wymaga zezwolenia właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta) a także podlega nadzorowi sanitarno-weterynaryjnemu. To pierwsze ograniczenie swobody działalności gospodarczej służy ochronie środowiska i porządku, a to drugie ochronie zdrowia publicznego (dokładnie zaś ochronie przed wścieklizną, jako jedyną chorobą psów i kotów zwalczaną z urzędu), a nie humanitarnej ochronie zwierząt. Zatem nic z tych ograniczeń dla swobody przedsiębiorcy nie wynika dla losu samych zwierząt umieszczonych w schronisku. To dlatego próby egzekwowania odpowiedzialności za los zwierząt trafiających do schronisk od Inspekcji Weterynaryjnej (tytułem jej nadzoru) czy od organu gminy (tytułem wydanego zezwolenia) są z zasady pozbawione podstawy prawnej, a więc z reguły bezskuteczne. Z reguły, bo faktycznie zdarza się naginanie tych regulacji w celu ochrony zwierząt przez tego czy innego urzędnika, działającego z własnych pobudek lub pod naciskiem opinii publicznej i mediów.

Odwrotnie niż w przypadku „opieki”, drugi człon zadania gminy, czyli „wyłapywanie” wydaje się powszechnie być tylko czynnością faktyczną (pomocniczą, służącą opiece w schroniskach), a jest w istocie osobną instytucją, szczegółowo uregulowaną w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy o ochronie zwierząt. Kluczowy przepis tego rozporządzenia stanowi:

§ 4. Działania w zakresie wyłapywania zwierząt bezdomnych, w szczególności psów i kotów, obejmują:

- 1) przeprowadzenie wyłapywania przez podmiot, z którym została zawarta umowa, o której mowa w § 5, [tj. *schronisko lub hycel - TW*]
- 2) przewiezienie i umieszczenie zwierząt w schronisku.

To nie w ustawie, lecz właśnie w rozporządzeniu, wydanym na podstawie przepisu art. 11 ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt, sprecyzowana jest relacja między „wyłapywaniem” a „opieką”. Okazuje się, że wyłapywanie o jakim mowa w ustawie, to nie tylko wyłapywanie, ale także umieszczenie w schronisku. Umieszczenie w schronisku dopełnia wyłapywanie, ale nic nie wskazuje by miało inicjować jakąś opiekę.

W świetle powyższego należy uznać, że na gruncie prawa „wyłapywanie” i „opieka” to logicznie odrębne zakresy działania gmin wobec bezdomnych zwierząt, stosowane fakultatywnie wobec różnych zwierząt bezdomnych w różnych sytuacjach. Na przykład, bezdomne psy gmina usuwa do schronisk (wyłapywanie), a niezależnie od tego gmina może np. dokarmiać bezdomne koty albo leczyć ofiary wypadków drogowych (opieka).

Ostatecznie zaś, prawo nie zabrania gminom jakiegось opiekowanie się zwierzętami wyłapanymi do schroniska, ale tego nie wymaga i nie egzekwuje. Ale jeśli jakaś gmina chce się opiekować w schronisku, to raczej powinna to być gmina właściwa dla położenia schroniska, a nie gmina, która je tam wysłała. Wszak zwierzęta zgromadzone w schronisku dalej są bezdomnymi zwierzętami na terenie jakiejś gminy i to jest podstawa do opieki. Której nie ma w przypadku wysłania zwierząt do schroniska w innej gminie.

W przypadku, gdy gmina umieszcza swoje bezdomne zwierzęta w schronisku będącym jej jednostką organizacyjną, to siłą rzeczy odpowiedzialność gminy za ich los nie kończy się na samym umieszczeniu w takim schronisku i obejmuje wszystko co się tam dzieje. Takie schroniska ma jednak tylko 3% wszystkich gmin. Najczęściej gminy umieszczają bezdomne zwierzęta w schroniskach prowadzonych przez inne podmioty niż ona sama i na terenie innej gminy, na podstawie różnych, swobodnie zawieranych z nimi umów o zakup usług.

Umowy takie oznaczają zawsze cesję odpowiedzialności gminy za dalszy los zwierząt, choćby zawierały wyliczenie wielu szczegółowych zobowiązań ze strony podmiotu prowadzącego schronisko. A to dlatego, że realne znaczenie w takich umowach ma tytuł płatności za usługę, którym jest zawsze sam fakt przyjęcia do schroniska, a nigdy nie jest nim odbiór (rozliczenie, sprawdzenie) dopełnionej opieki w odniesieniu do konkretnego zwierzęcia. Z punktu widzenia publicznego zadania zapewniania bezdomnym zwierzę-

tom opieki, taka cesja odpowiedzialności za los zwierząt nie tylko jest pozbawiona podstaw prawnych, ale wręcz można przypisywać jej znamiona przestępstwa porzucania zwierząt.

Istotną konstrukcją prawną przesądającą o tej patologii, a skrywającą się w tle przepisów o wyłapywaniu i opiece, jest sama ustawowa definicja bezdomnych zwierząt:

[ustawa o ochronie zwierząt]

Art. 4. Ilekroć w ustawie jest mowa o:

(...)

16) „zwierzętach bezdomnych” – rozumie się przez to zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zbłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały;

17) „zwierzętach domowych” – rozumie się przez to zwierzęta tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza;

(...)

Ustawa tylko pozoruje poszanowanie dla prawa własności zwierząt, które chce nazywać "bezdomnymi". Tym pozorem jest uzależnienie poszanowania własności od tego, czy ktoś nieokreślony ma po temu faktyczną chęć i możliwość. Zresztą jakkolwiek jest w ustawie wzmianka o ewentualnym właścicielu, to zamieszczane jej w ramach definicji prawnej odbiera jej cechę normatywności. Tymczasem ani rozporządzenie wykonawcze o wyłapywaniu nie przewiduje takiego „działania w zakresie wyłapywania” ani też nie można doszukać się czynności „ustalania właściciela” w żadnej umowie gminy z „podmiotem wyłapującym”. Nie sposób też oczekiwać, że podmiot taki, płatny od sztuki wyłapanych zwierząt, będzie takie czynności sam spontanicznie podejmował.

Z tego powodu oparta na tej definicji instytucja "wyłapywania" od samego początku w 1997 r. pozostawała w kolizji z Kodeksem Cywilnym z 1964 r., który w art. 183 § 2 stanowił:

Przepisy o rzeczach znalezionych stosuje się odpowiednio do rzeczy porzuconych bez zamiaru wyzbycia się własności, jak również do zwierząt, które zbłąkały się lub uciekły.

Niedawno przepis ten został przeniesiony z Kodeksu Cywilnego do odrębnej ustawy z dnia 30 lutego 2015 o rzeczach znalezionych (Dz.U. 2019 poz. 908). Od początku mamy więc dwie ustawy odmiennie regulujące postępowanie z niewątpliwie tymi samymi zwierzętami, "które zbłąkały się lub uciekły". Jedna określa je jako "znalezione", druga jako "bezdomne". Jedna odsyła do procedur prawa rzeczowego, właściwego dla

rzeczy znalezionych (stosowanych odpowiednio), druga nakazuje wyłapywać je do schronisk, przewidzianych w jeszcze innej ustawie – tej śmieciowej. W celu, którego nie dopowiada, a wiadomo o nim tylko tyle, że nie jest nim "opieka".

Ta pierwsza regulacja ma na celu przywrócenie własności rzeczy, co w tym przypadku oznacza stan utrzymywania zwierzęcia domowego w charakterze towarzysza człowieka w jego domu. Czyli przywrócenia stanu "poszanowania, ochrony i opieki" właściwego dla tej kategorii zwierząt. Brakuje tu tylko koniecznych przepisów precyzujących "odpowiednie" stosowanie tej regulacji do istot żywych, uwzględniających że znalezione zwierzę musi być przechowywane w zupełnie inny sposób, niż np. znaleziony rower.

Ta druga regulacja nakazuje umieszczać te zwierzęta w pewnych zakładach o nieokreślonym celu działania i milczy o tym, co dalej, nie mogąc się zdecydować, czy te zwierzęta to żywioł natury do posprzątania, czy też przedmioty zarabiania na ich utrzymywaniu. Statusu prawnego bezdomnych zwierząt nie daje się określić na gruncie prawa rzeczowego, więc nie można też nikomu przekazać prawa własności do nich, czyli przywrócić właściwy zwierzętom domowym stan ich utrzymywania. To milczenie prawa tworzy miejsce na swobodne domniemania i narracje (takie jak adopcja, statutowe cele prowadzącego schronisko, ochrona przed wścieklizną, itp.). Służą one maskowaniu patologicznej szarej strefy niby-instytucji schronisk lub podobnie określanych miejsc, w których znajdują niby-opiekę, a podobno aż 90% przyjętych zwierząt znajduje szczęśliwie nowe domy.

Obecność w systemie prawa takich podwójnych norm postępowania z tymi samymi zwierzętami, które "uciekły lub zbłąkały się" stanowi samo w sobie naruszenie konstytucyjnej zasady państwa prawnego, niezależnie od tego, jakiej materii dotyczy. W tym przypadku, skutek utrzymywania tej schizofrenii jest taki, że nie ma szans na skuteczne rozwiązywanie problemu bezdomnych zwierząt ani w jego wymiarze humanitarnym, ani tym dotyczącym publicznych pieniędzy. Na tym tle, wszelkie propozycje reklamowane jako skuteczne ale lekceważące jakość prawa, ostatecznie służyć będą zawsze tylko zainteresowanym zarabianiem na tym problemie.