

Obrót bezdomnymi zwierzętami a prawo rzeczowe

1. Czy adoptujący bezdomne zwierzę nabywa prawo własności do niego?

Potoczne rozumienie adopcji zwierzęcia domowego jest dziś w Polsce jasne. Termin *adoptio* oznaczał w prawie rzymskim to, co dziś w prawie cywilnym nazywane jest "przysposobieniem", tj. uznanie za własne dziecka biologicznie obcego i przyjęcie go do rodziny. Analogia jest uprawniona o tyle, że ustawowa definicja zwierzęcia domowego określa je jako „towarzysza” człowieka w jego domu (art. 4 pkt 17 ustawy o ochronie zwierząt, dalej: „u.o.z.”).

Najwięcej psów i kotów adoptowanych jest ze schronisk, do których trafiły w ramach zadań publicznych gmin. Od czasu wprowadzenia w 1997 r., zakazu uśmiercania zwierząt domowych z powodu ich bezdomności, powszechnie przyjmuje się, że celem i zwieńczeniem zadania publicznego jest właśnie oddanie bezdomnego zwierzęcia do adopcji. Dlatego zastanawiający jest fakt, że choć przepisów o bezdomnych zwierzętach jest nadmiar, to na temat samej adopcji prawo milczy.

Jedynym przepisem ustawowym, nawiązującym pośrednio do praktyki adopcji, jest wprowadzony w 2011 r. do u.o.z. przepis o tym, że gminne programy opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt powinny obejmować m.in. "poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt" (art. 11a ust. 2 pkt 5 u.o.z.). Skoro zwierzę bezdomne zdefiniowane jest przez brak możliwości ustalenia właściciela (art. 4 pkt 16 u.o.z.), to należy odczytywać, że chodzi tu o przyszłych, nowych właścicieli dla tych zwierząt, a nie o tych pierwotnych. Ustawodawca nie użył jednak słowa "adopcja", więc to tylko powszechny i konieczny domysł, że przez "poszukiwanie (nowych) właścicieli" rozumie się także przekazywanie im zwierząt. Co ważniejsze, z przepisu tego wynika, że dochodzi tu do przeniesienia własności, wszak mowa o nowych „właścicielach”. Takie przekonanie ma istotne znaczenie dla gmin i schronisk, bo w konsekwencji uzyskania właściciela, zwierzę przestaje być bezdomne na mocy jego definicji, więc wygasają wszelkie powody do dalszego interesowania się nim.

Z punktu widzenia prawa rzeczowego, nabywanie własności zwierzęcia drogą adopcji wydaje się nader wątpliwe. Prawo własności powstaje na dwa sposoby. Jest albo pochodne, przeniesione od poprzedniego właściciela (czyli zmienia się tylko podmiot tego prawa), albo pierwotne (tj. nowe, nie związane z ewentualnym poprzednim

właścicielem). Pochodne prawo własności nabywa się najczęściej w drodze umowy o świadczenie wzajemne (kupno-sprzedaż, zamiana) lub umowy bez świadczenia wzajemnego (darowizna), albo w drodze dziedziczenia. Pierwotne prawo własności można nabyć przez zawłaszczenie dobra wolnego (np. łowiąc ryby w morzu), przez zasiedzenie lub przez zawłaszczenie rzeczy niczyjej, tj. porzuconej z zamiarem wyzbycia się prawa własności do niej (np. grzebiąc po śmietnikach). Pod pewnymi warunkami można je nabyć także w wyniku znalezienia rzeczy cudzej. Nabycie zwierzęcia ze schroniska oczywiście nie jest pierwotnym sposobem nabyciem prawa własności do niego. Zaś nabycie pochodnego prawa własności zakłada, że prawo własności posiadała gmina lub schronisko. Bowiem nikt nie może przenieść na drugiego więcej praw, niż sam posiada.

Należy zatem zapytać o sposób nabycia prawa własności do zwierzęcia bezdomnego przez gminę, które to prawo mogłaby ona przenieść (ew. za pośrednictwem schroniska) na osobę chętną do adopcji. W tej kwestii literatura prawnicza zna jeden tylko pomysł. Opiera się on na tej części definicji zwierzęcia bezdomnego, która mówi, że zwierzę bezdomne to takie, które "uciekło, zbłąkało się lub zostało porzucone". Wywodzi się, że skoro zostało przez kogoś porzucone, a ponadto z zamiarem wyzbycia się prawa własności do niego, to zgodnie z art. 180 i 181 kodeksu cywilnego (dalej: „k.c.”), gmina wchodząc w posiadanie takiego zwierzęcia nabywa od razu prawo własności do niego. Na tej zasadzie, że celowe porzucenie rzeczy ruchomej jest zasadniczo legalnym zadysponowaniem swoim mieniem przez właściciela, w wyniku czego rzecz ta staje się niczyja i jako taka podlega legalnemu zawłaszczeniu przez kogokolwiek.

Pomysł ten ma szereg wad. Wada pierwsza, ale od razu dyskwalifikująca, to ta, że w przypadku tak szczególnej rzeczy jak zwierzę, porzucenie nie jest legalnym zadysponowaniem swoim mieniem przez właściciela. Bo jest przestępstwem opisanym w u.o.z. Znajduje tu zastosowanie nie tylko zapisana w tej ustawie zasada dereifikacji zwierząt i przepis karny tej ustawy, ale także generalna klauzula zawarta w art. 5 k.c., która niweczy cywilnoprawne skutki czynów przestępczych. Druga wada polega na tym, że koncepcja ta miałaby zastosowanie tylko do zwierząt „porzuconych”, nie obejmując „zbłąkanych” i tych co „uciekły”. Po trzecie zaś, pomysł ten zakłada, że w każdym przypadku niemal stu tysięcy zwierząt trafiających corocznie do schronisk, daje się ustalić nie tylko fakt, że doszło do „porzucenia” - w odróżnieniu od „zbłąkania” lub „ucieczki” - ale także daje się ustalić świadomy zamiar wyzbycia się zwierzęcia przez porzucającego. Z reguły jest to jednak niemożliwe, skoro - jak zakłada definicja zwierzęcia bezdomnego - nie udało się ustalić nawet osoby tego właściciela.

W sumie nie ma więc żadnych podstaw prawnych, by zgodzić się z powszechnym przekonaniem, że praktykowana obecnie adopcja bezdomnych zwierząt ze schronisk skutkuje sama z siebie nabyciem prawa własności do nich. Niejasna wzmianka w art. 11a ust. 2 pkt 5 u.o.z. o nowych właścicielach zwierząt nie znajduje niezbędnego oparcia w prawie rzeczowym i może być traktowana tylko jako wyraz beztroski ustawodawcy.

Pozostaje rozpatrzyć, czy gmina lub schronisko może mieć jakiś inny tytuł prawny do bezdomnego zwierzęcia – taki który mogłyby przenieść na adoptującego. Realizując ustawowe zadanie publiczne sformułowane jako „zapewnianie opieki oraz wyłapywanie” (art. 11 ust. 1 u.o.z.) gmina niewątpliwie wchodzi w legalne władanie zwierzęciem, a ponadto powinna przekazać to władanie schronisku (art. 11 ust. 3 u.o.z., a zwłaszcza §4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt). Z posiadaniem mamy do czynienia, gdy obywatel po prostu przygarnia bezdomne zwierzę, by je mieć jako swoje. Gmina jednak nie włada zwierzęciem bezdomnym jak swoim i nie po to, by mieć je dla siebie. Z punktu widzenia prawa rzeczowego, gmina a następnie schronisko są więc tylko dzierżycielami zwierzęcia – czyli władającymi rzeczą w czyimś imieniu i dla kogoś. Inaczej niż w typowych przypadkach dzierżenia rzeczy ruchomej (przez przewoźnika, pocztę, zakład naprawczy albo po prostu szatnię), nie dochodzi tu do dzierżenia w wyniku umowy z właścicielem lub posiadaczem, lecz z tytułu sprawowania władzy publicznej przez organ gminy, ewentualnie umowy wykonywania zleconych przez tę władzę zadań publicznych (Np. umowy wójta z przedsiębiorcą prowadzącym schronisko).

Adopcję można by zatem uznawać za przeniesienie dzierżenia zwierzęcia na kolejny podmiot, gdyby nie to, że w momencie przekazania do adopcji znika istotna cecha władania rzeczą w czyimś imieniu i dla kogoś. Wszak do adopcji oddaje się zwierzęta w zgodnej intencji obu stron, by adoptujący władał nim jak swoim (posiadanie), a nawet nabył prawo własności do niego.

Podsumowując trzeba stwierdzić, że polityka oddawania bezdomnych zwierząt do adopcji nie tylko nie powoduje powstania prawa własności do tych zwierząt, ale w ogóle nie daje się ująć w kategoriach prawa rzeczowego. Krótko mówiąc, jest to praktyka pozaprawna. W tym znaczeniu, że niekoniecznie sprzeczna z prawem, ale nie wywołująca sama przez się tych skutków prawnych, które są jej przypisywane.

Pozaprawny charakter adopcji ma inne znaczenie dla gmin i działających dla nich schronisk, a inne dla osób adoptujących zwierzęta. Gmina, jako organ władzy publicznej może działać wyłącznie na podstawie przepisu prawa i w granicach prawa. Obywatel zaś może czynić wszystko, czego prawo wyraźnie nie zakazuje, zaś nabywając rzecz w dobrej wierze, korzysta z ochrony prawa. Adoptujący może więc po trzech latach nabyć pierwotne prawo własności przez zasiedzenie rzeczy ruchomej (art. 174 k.c.). Może też ewentualnie powołać się na art. 169 k.c. i uzyskać pochodne prawo własności, jeśli nabył zwierzę w dobrej wierze od osoby nieuprawnionej do rozporządzania nim. Gmina jest niewątpliwie uprawniona do rozporządzania zwierzęciem z mocy ustawy, zatem i schronisko, ale w wielu przypadkach można by podnosić, że wadliwa umowa gminy ze schroniskiem niweczy uprawnienie schroniska do rozporządzania zwierzęciem, zatem zwierzę zostało nabyte od osoby nieuprawnionej (Np. umowa nie oparta na uchwale rady gminy lub umowa ze schroniskiem nielegalnym w rozumieniu przepisów dotyczących schronisk).

2. Czy pozaprawny charakter adopcji ma realne znaczenie?

Gminy z reguły przyjmują, że ich publiczne zadanie i odpowiedzialność za bezdomne zwierzęta kończy się automatycznie w przypadku przekazania zwierzęcia do zewnętrznego schroniska (tj. innego niż jednostka budżetowa gminy), a już na pewno w momencie, gdy zwierzę oddano do adopcji. Bo wtedy uzyskało właściciela, a więc nie jest już bezdomne. Na gruncie prawa rzeczowego można się z takim rozumowaniem zgodzić tylko w przypadkach określonych w art. 169 k.c. a więc przyjmując, że gmina lub schronisko były nieuprawnione do dysponowania zwierzęciem, a tym samym uznając, że oddając zwierzę do adopcji (lub zlecając to schronisku) gmina działa poza granicami prawa.

Paradoksalnie, polityką i praktykę adopcji daje się łatwo i spójnie przedstawić w kategoriach prawa rzeczowego, właśnie przy założeniu, że gminy działają wbrew prawu ochrony zwierząt, choć działają zgodnie z innymi przepisami, Np. ustawą o czystości i porządku w gminach (dalej: „u.c.p.g.”). Wygląda to tak, że zgodnie ze swym zadaniem ustawowym, gminy wyłapują bezdomne zwierzęta do schronisk, ale wcale nie w celu wykonywania tam swego zadania „opieki”. Konkretyzacji zadania „opieki” próżno bowiem szukać, zarówno w przepisach prawa, w uchwałach rad gminnych, jak i w umowach gmin ze schroniskami. Należy przyjąć, że jest odwrotnie – gminy porzucają zwierzęta w schroniskach, podobnie jak legalnie porzucamy rzeczy na śmietniku czy na składowisku złomu, opłacając przyjęcie odpadów do takiego miejsca. Nieprzypadkowo przepisy u.o.z. mówią tylko o „umieszczeniu”, „zapewnieniu miejsca w schronisku”, a umowy gmin ze schroniskami jako tytuł płatności za usługę wymieniają samo „przyjęcie”, „odebranie” lub inne, równoznaczne określenie. Również przepisy regulujące działanie schronisk (tj. u.c.p.g. i prawo nadzoru weterynaryjnego) traktują schroniska jako szczególne zakłady utylizacji, więc nie ma tam mowy o żadnej opiece. Schroniska, do których gminy zobowiązane są odstawić zwierzęta są zatem tylko dzierżycielem szczególnych odpadów, tak samo jak przedsiębiorcy wywożący szambo albo prowadzący spalarnie padliny – wyliczani w tym samym przepisie art. 7 ust. 1 u.c.p.g. co prowadzący schroniska. Odbieranie odpadów przez takie zakłady naturalnie wymusza jakies ich pozbywanie się. Zwierzęta opuszczają schronisko tylko z tego powodu, że przedsiębiorca ma faktyczny interes w tym, by się ich pozbyć i zwolnić miejsce na przyjmowanie nowych. A skoro od 1997 r. nie wolno mu ich regularnie zabijać, to po prostu rozdaje je wedle własnego uznania. Z punktu widzenia przepisów prawa, adopcja zwierząt ze schronisk to praktyka przypominająca pokątne nabywanie rzeczy ze składowisk złomu czy wysypiska śmieci.

Na tle obowiązujących przepisów, zjawisko adopcji zwierząt ze schronisk to swoisty „recycling” zwierząt domowych, nieformalny ale napędzany publicznymi pieniędzmi gmin z opłat za przyjęcie zwierzęcia do schroniska. Z drugiej strony, taki „recycling” zwierząt to praktyka powszechnie akceptowana, reklamowana i głośno wspierana, bo odwołująca się do powszechnej empatii wobec zwierząt. Cóż bardziej chwalebniejszego niż adopcja bezdomnego psa ze schroniska, a ten dobry los spotyka obecnie aż 90% psów trafiających do schronisk – jak to wynika z dostępnych statystyk.

Mechanizm publicznego zajmowania się bezdomnymi zwierzętami oparty na ich porzucaniu przez gminy i pozaprawnym rozdawnictwie, jest jednak wysoce patologiczny. Z tego zasadniczego powodu, że finansowane z publicznych pieniędzy działania pozaprawne, choćby były chwalebne co do zamierzeń i skutków, nie poddają się żadnej kontroli. Oto przykładowe skutki uboczne takiego żywiołowego „recyclingu” bezdomnych zwierząt:

- Statystyka 90% adoptowanych psów (w tym odbieranych przez dotychczasowych właścicieli) dotyczy tylko ok. 200 schronisk nadzorowanych przez Inspekcję Weterynaryjną, do których trafia 80% wyłapywanych zwierząt. Los reszty wyłapywanych zwierząt pozostaje niejawny.
- Urzędowa wiedza o losie zwierząt z nadzorowanych schronisk polega na schroniskowym rejestrze zwierząt lub oświadczeniu prowadzącego schronisko. Rejestry te nie są weryfikowane spisem z natury. Najwyższe ujawnione manko w jednym schronisku obejmowało ponad tysiąc zwierząt.
- Zakres nadzoru Inspekcji Weterynaryjnej nad schroniskami nie obejmuje weryfikacji wykazanych w rejestrach adopcji. Umowy adopcyjne, traktowane są jako należące do sfery tajemnicy handlowej przedsiębiorcy oraz sfery prywatności adoptującego i pod tym pretekstem nie są publicznie ujawniane. W nielicznych przypadkach gdy badał to prokurator, stwierdzano fałszowanie rejestrów i umów adopcyjnych.
- Los zwierząt z zamykanych schronisk jest nieznan, bo ich status prawny jest nieokreślony. Po prostu znikają z pola widzenia nadzoru weterynaryjnego. Wielokrotny zakaz działania schroniska i powtórne jego rejestrowanie jest doskonałym sposobem na ukrycie losu znacznych ilości zwierząt.
- Jako „adopcja” wykazywane jest hurtowe pozbywanie się zwierząt, W tym transporty za granicę, „adoptowanie” licznych zwierząt przez osobę prowadzącą schronisko, lub podstawione „słupy”.
- Rozdawanie zwierząt do adopcji nie opłaca się przedsiębiorcy, który zainwestował znaczne środki w kombinat na wiele tysięcy psów i narzucił gminom usługi płatne wedle stawek dziennych. Przemysłowy chów tysięcy bezdomnych psów jest wtedy bardziej opłacalny niż szybkie obroty nimi w typowym schronisku, bo psy zarabiają wtedy ciągle i „dożywotnio”. Średni ogólnopolski czas pobytu psa w schronisku wynosi 0,5 roku, a Np. w schronisku w Wojtyszkach wynosi prawie 4 lata. Z takich schronisk wydawanych jest mniej niż połowa przyjmowanych zwierząt.

Adopcja taka, jak chcielibyśmy ją rozumieć, znacznie różni się od tej z optymistycznych statystyk rozchodu zwierząt ze schronisk. Bliższa prawdy jest ocena, że tylko połowa wyłapywanych psów znajduje jakieś nowe domy. Druga połowa ginie. Najgorsze jest jednak to, że w niewielkim tylko stopniu przez profesjonalne i humanitarne uśmiercenie, a przeważnie przez zadręczenie na śmierć. Bo najtańszym bezpiecznym sposobem rozchodu zwierząt jest stłoczenie ich w zamknięciu byle gdzie i zaniechanie opieki.

3. Ucywilizowanie obrotu bezdomnymi zwierzętami

Brak możliwości znalezienia dla praktyki adopcji podstaw w prawie rzeczowym ma swe źródło w tym, że sama u.o.z. postrzega zjawisko bezdomnych zwierząt jako żywioł przyrody, a nie jako rezultat dysponowania przez ludzi swoim mieniem. To przesądza, że zasadniczo przepisy prawa rzeczowego nie mają zastosowania, bo zwierzęta mają tu status odpadów.

Przepis art. 4 pkt 16 u.o.z. definiuje zwierzę bezdomne przez nawiązanie do prawa rzeczowego, bo przywołuje pojęcie „właściciela lub opiekuna” (generalnie – posiadacza zwierzęcia), który zobowiązany jest do zapewniania mu opieki. Brak możliwości ustalenia takiego posiadacza czyni zwierzę domowe bezdomnym. Z drugiej strony jednak, inaczej niż w prawie rzeczowym, ustawa nie dopuszcza by ów posiadacz mógł zwierzę zgubić, tak jak może zgubić każdą inną rzecz ruchomą. Zwykła rzecz zgubiona – gdy tylko ktoś się nią zainteresuje – nabywa status rzeczy znalezionej i podlega szczególnym procedurom prawa rzeczowego. Natomiast wedle definicji w u.o.z., zwierzę nie jest gubione, a może tylko samo z siebie „ucieć” „zbląkać się” lub „zostać (celowo) porzucone”. Definicja sformułowana jest tak, że podmiot sprawowania należytej opieki (posiadacz) nie jest podmiotem sprawczym braku opieki (bezdomności), a jest nim samo zwierzę. Zaś sprawczość samych zwierząt może być traktowana tylko jako żywioł natury, którego niesposób ujmować w kategoriach cywilnoprawnych. Rozporządzenie wykonawcze o wyłapywaniu rysuje obraz stałego zagrożenia żywiołem bezdomnych zwierząt, który to żywioł gminy mają ograniczać okresowymi akcjami wyłapywania bezdomnych zwierząt, uprzedzając mieszkańców o terminie i zasięgu takich akcji. Podobnie do akcji odszczurzania.

Skoro tak, to można by spytać, dlaczego zadanie walki z takim żywiołem sformułowane zostało w u.o.z., a nie na bardziej właściwym gruncie u.c.p.g., gdzie jest już mowa o „ochronie przed bezdomnymi zwierzętami” i o schroniskach. Umieszczenie „wyłapywania” w u.o.z. ma to znaczenie, że pozwala, na zasadzie dereifikacji zwierząt, wykluczyć „znajdowanie”, czyli ominąć stosowanie do zwierząt bezdomnych przepisów prawa o rzeczach znalezionych. Bowiem przepisy prawa o rzeczach znalezionych mówią wyraźnie, że mają zastosowanie także do zwierząt, które zbląkały się lub uciekły (do 2015 r. był to art. 184 §2 k.c., obecnie art. 2 ustawy o rzeczach znalezionych). Szło o to, by uniknąć angażowania w problem bezdomnych zwierząt administracji rządowej i pozostawić go w wyłącznej gestii gmin. W rezultacie, podległe starostom powiatowe Biura Rzeczy Znalezionych odmawiają przyjmowania zgłoszeń o znalezieniu zwierząt, tłumacząc, że „zwierzę nie jest rzeczą” a sprawa zwierząt bezdomnych jest uregulowana w u.o.z. i powierzona jest gminom. Szczytna zasada dereifikacji zwierząt znalazła tu więc takie praktyczne zastosowanie, że zwierzę nie jest *nawet* rzeczą, bo jest tylko odpadem. Naturalnym jest, że, przepisy o odpadach komunalnych nie precyzują, co ma się dzieć ze zwierzętami odstawionymi do schronisk. Podobnie, jak nie precyzują co ma się dzieć ze śniegiem usuniętym z ulic.

Problem bezdomnych zwierząt nie zostanie rozwiązany bez usunięcia z u.o.z. instytucji „wyłapywania” bezdomnych zwierząt i zastąpienia jej ich „znajdowaniem” w rozumieniu prawa rzeczowego. Przewiduje ono, że rzeczy znalezione mogą trafiać do nowego właściciela, o ile nie odebrał ich pierwotny właściciel, a po drodze nie mogą zniknąć w niejawnych okolicznościach. Zaprzestanie „wyłapywania” pociąga za sobą usunięcie przepisów o zwierzętach bezdomnych z u.c.p.g. (ochrona przed bezdomnymi zwierzętami i schroniska jako zakłady utylizacji). Przepisy u.o.z. powinny natomiast skoncentrować się na sprecyzowaniu czym ma się różnić postępowanie ze znalezionymi zwierzętami w odróżnieniu od postępowania ze zwykłymi rzeczami ruchomymi. Są trzy konkretne powody modyfikacji tych przepisów w odniesieniu do zwierząt.

Pierwszy to taki, że zwierzęta znalezione, a nie odebrane i nie znajdujące nowego właściciela, nie mogą być likwidowane. Stąd wynika, że zamiast licytacji rzeczy, których nie odebrano i likwidacji rzeczy, których nie udało się zlicytować, zwierzęta będą przechowywane w zasadzie dożywotnie i przez cały czas oferowane nabywcom.

Drugi to taki, że przechowywanie zwierząt jako rzeczy znalezionych musi uwzględniać, że są to istoty żywe i zdolne do odczuwania cierpienia. Zatem warunki ich przechowywania muszą być zupełnie inne niż te, określone dla rzeczy ruchomych. Właściwym sposobem przechowywania zwierząt domowych jest dom tymczasowy, ewentualnie miejsce ich zbiorowego utrzymywania, spełniające wymagania co do właściwej opieki.

Trzeci powód jest taki, że w przypadku zwierząt domowych, ponad celem ochrony mienia jest cel dobra samych zwierząt, tj. zapewnienia im opieki przez osobę utrzymującą je w domu w charakterze towarzysza. Stąd wynika, że warunki zbywania zwierząt nie mogą mieć formy licytacji, sprzedaży czy też rozdawnictwa komukolwiek, lecz wymagają jakiejś gwarancji, że dostały się w „dobre ręce”.

Tadeusz Wypych
Fundacja dla Zwierząt „Argos”
24.08.2018