



SĄD NAJWYŻSZY

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

Warszawa, 18 kwietnia 2024 r.

BSA II.021.14.2024

Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

SEKRETARIA DŁUGOSTĘPA 13

L.dz. DS. 1804.149.2024

Data wpływu 22.04.2024

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z dnia 23 lutego 2024 r., znak SPS-WP.020.73.7.2024, mając na uwadze treść art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r. poz. 1093), w świetle którego Sąd Najwyższy może opiniować projekty tylko takich ustaw i innych aktów normatywnych, na podstawie których orzekają i funkcjonują sądy, a także innych projektów ustaw w zakresie, w jakim mają one wpływ na sprawy należące do właściwości Sądu Najwyższego, w załączeniu uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do **poselskiego projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach mających na celu poprawę nadzoru nad zdrowiem i ochroną zwierząt**.

Z poważaniem,

dr hab. Małgorzata Manowska

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SPS-WP.020.73.14.2024

Data wpływu 23.04.2024



BSA II 021.14.2024

**Uwagi Sądu Najwyższego
do poselskiego projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach
mających na celu poprawę nadzoru nad zdrowiem i ochroną zwierząt
(druk nr 260)**

I. Uwagi ogólne.

Przedłożony do zaopiniowania projekt ustawy przewiduje wprowadzenie szeregu zmian do ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U.2023.1580 t.j. cyt. dalej jako: u.o.z.). Poza zmianami w ustawie o ochronie zwierząt, zakłada również nowelizację: ustawy z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych (Dz. U. 2023.154 t.j.), ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (Dz.U. 2024.12 t.j.), ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zwierząt i zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz.U.2023.1075 t.j.); ustawie z dnia 16 grudnia 2005 r. o produktach pochodzenia zwierzęcego (Dz.U.2023.872 t.j.), ustawie z dnia 4 listopada 2022 r. o systemie identyfikacji i rejestracji zwierząt (Dz.U.2023.1815 t.j.).

Odnosząc się do treści opiniowanego projektu, już na wstępie należy zaznaczyć, że z uwagi na treść art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U.2023.1093 t.j.) zakres uwag stanowiących treść opinii ogranicza się do materii prawa sądowego oraz aspektów legislacyjnotechnicznych. W powołanym wyżej przepisie ustawodawca ograniczył bowiem powierzoną Sądowi Najwyższemu kompetencję do opiniowania aktów prawnych wskazując, że przedmiot opiniowania przez Sąd Najwyższy mogą stanowić projekty ustaw i innych aktów normatywnych, na podstawie których orzekają i funkcjonują sądy, a także inne projekty ustaw w zakresie, w jakim mają one wpływ na sprawy należące do właściwości Sądu Najwyższego (por. K. Szczucki, *Ustawa o Sądzie Najwyższym. Komentarz, WKP 2021, komentarz do art. 1, t. 17*). Należy wskazać, że w odniesieniu do analizowanego projektu ustawy znacząca część proponowanej regulacji wykracza poza wskazane wyżej przesłanki stosowania przepisu art. 1 pkt 4 ustawy o Sądzie Najwyższym.

W przedstawionym do opiniowania akcie prawnym najistotniejsze z punktu widzenia organów wymiaru sprawiedliwości są ingerencje w treść ustawy o ochronie zwierząt takie jak: proponowana zmiana treści art. 6 u.o.z., regulacja przewidująca karę grzywny za naruszenie art. 6 ust. 3 u.o.z. (projektowany art. 37 ust. 1a u.o.z.), proponowana penalizacja zachowań opisanych w projektowanym art. 37aa u.o.z. oraz w art. 9 ustawy o szczególnych rozwiązaniach mających na celu poprawę nadzoru nad zdrowiem i ochroną zwierząt (przepis przejściowy), a także proponowana zmiana treści art. 39 u.o.z.

Zgodnie za zamierzeniem projektodawcy przedstawiona do opiniowania ustawa w zakresie w jakim odnosi się do zmiany ustawy o ochronie zwierząt ma na celu w szczególności wprowadzenie

„rozdzielenia pomiędzy znęcaniem się nad zwierzęciem, czyli działaniem świadomym i z zamiarem umyślnym ukierunkowanym na zadanie zwierzęciu bólu, a uchybieniami w standardach pielęgnacji, które to uchybenia niejednokrotnie wynikają z niezawinionych przez posiadacza zwierzęcia sytuacji losowych” (str. 15 uzasadnienia projektu). W ocenie projektodawców jest to „zmiana konieczna w aspekcie podstawowego poczucia sprawiedliwości, które nie pozwala klasyfikować czynów wynikających ze złej woli i okrucieństwa, z sytuacjami często niezawinionymi” (s. 15 uzasadnienia projektu). Nadto celem proponowanych rozwiązań jest „zwiększenie odpowiedzialności organizacji społecznych za nieuzasadnione odbieranie zwierząt” (s. 21 uzasadnienia projektu).

Przedłożony do zaopiniowania projekt wymaga dalszych prac legislacyjnych. Odnosząc się do treści projektu, w zakresie wskazanym w pkt 3 niniejszej opinii, nie kwestionując konieczności wprowadzenia do porządku prawnego regulacji pozwalających na skuteczniejszą ochronę zwierząt, należy zgłosić kilka zastrzeżeń w zakresie techniki prawodawczej i projektowanych rozwiązań.

II. Uwagi szczegółowe.

A. Wprowadzenie

Podjętą się analizy przedłożonego projektu w pierwszej kolejności koniecznym jest przytoczenie treści opiniowanych rozwiązań.

I tak:

1) w art. 6 u.o.z.:

- w ust. 2 pkt 10 w miejsce dotychczasowej regulacji, - zgodnie z którą przez znęcanie się nad zwierzętami należy rozumieć zadawanie albo świadome dopuszczanie do zadawania bólu lub cierpień, a w szczególności: „utrzymywanie zwierząt w niewłaściwych warunkach bytowania, w tym utrzymywanie ich w stanie rażącego zaniedbania lub niechlujstwa, bądź w pomieszczeniach albo klatkach uniemożliwiających im zachowanie naturalnej pozycji” - przewiduje się, że znamiona znęcania nad zwierzętami wypełnia zachowanie polegające na „utrzymywaniu zwierząt w pomieszczeniach albo klatkach uniemożliwiających im zachowanie naturalnej pozycji”;
- dodaje się ust. 3, w myśl którego „zabrania się dopuszczania rażących uchybień w opiece nad zwierzętami poprzez niewynikające ze zdarzeń losowych utrzymywanie zwierząt w niewłaściwych warunkach bytowania, w tym utrzymywanie ich w stanie rażącego zaniedbania lub niechlujstwa”;

2) w art. 37 w ust. 1a u.o.z. proponuje się wprowadzenie regulacji, zgodnie z którą „kto narusza zakaz określony w art. 6 ust. 3 podlega karze grzywny”;

3) w art. 37aa ust. 1 u.o.z. przewiduje się wprowadzenie sankcji w postaci kary grzywny od 1000 do 10 000 złotych wobec każdego kto:

- pkt 1 – będąc członkiem zarządu organizacji społecznej, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, która wykonuje zadania w sposób niezapewniający odróżnienia tej organizacji społecznej od instytucji państwowych i samorządowych, w szczególności stosuje nazwę, tytuł lub nazwę stanowiska, odznakę, legitymację, wzór lub formę dokumentu, oznakowanie pojazdu, strój, mundur lub jego elementy, mogące wprowadzić w błąd co do prywatnoprawnego charakteru tej organizacji i posiadanych uprawnień;
- pkt 2 – będąc członkiem zarządu organizacji społecznej, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, której upoważniony przedstawiciel:

a) odbierając zwierzę w przypadku, o którym mowa w art. 7 ust. 8, nie informuje wójta (burmistrza, prezydenta miasta) o odebraniu zwierzęcia lub o miejscu pobytu tego zwierzęcia, a także nie przekazuje tego zwierzęcia wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) w terminie i w sposób określony w tym przepisie,

b) w przypadku, o którym mowa w art. 7 ust. 8, nie zawiadamia prokuratora lub Policji o przestępstwie znęcania się nad zwierzęciem w terminie określonym w tym przepisie,

- pkt 3 – będąc członkiem zarządu organizacji społecznej, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, której upoważniony przedstawiciel odebrał zwierzę w przypadku, o którym mowa w art. 7 ust. 8, lub któremu przekazano odebrane zwierzę na podstawie decyzji o czasowym odebraniu zwierzęcia, nie informuje wójta (burmistrza, prezydenta miasta) właściwego w sprawie czasowego odebrania zwierzęcia o zmianie miejsca pobytu tego zwierzęcia w terminie i w sposób określony w art. 7 ust. 13;

- pkt 4 – jest członkiem zarządu organizacji, która nie dopełniła obowiązku nakazanego w art. 38 ust. 2, ust. 4-7.

Jednocześnie wskazuje się, że orzekanie w sprawach, o których mowa w ust. 1, następuje w trybie przepisów kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia (projektowany art. 37aa ust. 2 u.o.z.).

- 4) w art. 39 proponuje się dodanie ust. 2, zgodnie z którym „w sprawach o przestępstwa określone w art. 35 ust. 1a lub 2 uprawnienie, o którym mowa w ust. 1 nie przysługuje organizacji społecznej, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, jeżeli dotyczą zwierząt przekazanych tej organizacji społecznej na podstawie decyzji o czasowym odebraniu zwierzęcia, zgodnie z ust. 2”.

Nadto w opiniowanym projekcie proponuje się wprowadzenie przepisu przejściowego (art. 9 projektu ustawy) przewidującego w ust. 1 wprowadzenie odpowiedzialności za wykroczenie zagrożone sankcją w postaci kary grzywny od 1000 do 10 000 złotych w stosunku do każdego kto:

- pkt 1 - będąc podmiotem, któremu - przed dniem wejścia w życie ustawy o szczególnych rozwiązaniach mających na celu poprawę nadzoru nad zdrowiem i ochroną zwierząt - przekazano zwierzę czasowo odebrane jego właścicielowi lub opiekunowi w przypadkach, o których mowa w art. 7 ust. 1 lub ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt, nie informuje wójta (burmistrza, prezydenta miasta) właściwego w sprawie czasowego odebrania zwierzęcia o miejscu pobytu tego zwierzęcia w terminie i w sposób określony w art. 8 ust. 1 lub o zmianie miejsca pobytu tego zwierzęcia w terminie i w sposób określony w art. 8 ust. 3;

- pkt 2 – będąc członkiem zarządu organizacji społecznej, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, której upoważniony przedstawiciel - przed dniem wejścia w życie ustawy o szczególnych rozwiązaniach mających na celu poprawę nadzoru nad zdrowiem i ochroną zwierząt - odebrał zwierzę w przypadku, o którym mowa w art. 7 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt, nie informując wójta (burmistrza, prezydenta miasta) właściwego w sprawie czasowego odebrania zwierzęcia o odebraniu tego zwierzęcia, lub o miejscu pobytu tego zwierzęcia, w terminie i sposób określony w art. 8 ust. 2, lub o zmianie miejsca pobytu tego zwierzęcia w terminie i sposób określony w art. 8 ust. 3.

Również w przypadku tego przepisu przewiduje się, że orzekanie następuje w trybie przepisów kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia (projektowany art. 9 ust. 2).

B. Uwagi o charakterze legislacyjnym:

a) Uzasadnienie projektu.

Wyjściowe znaczenie dla oceny projektowanej regulacji powinna mieć ocena przesłanek podjęcia decyzji o przygotowaniu projektu ustawy i uzasadnienie zawartych w tym projekcie rozwiązań.

Zgłoszona propozycja brzmienia przepisów wskazanych w pierwszej części niniejszej opinii w sposób istotny zmienia obowiązującą obecnie regulację i w związku z tym powinna być wnikliwie i przekonująco umotywowana.

Przepis § 12 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. 2016, poz. 238) (cyt. dalej jako: z.t.p.) w szczególności stanowi, że uzasadnienie projektu ustawy musi spełniać wymagania określone w ustawach, w regulaminie Sejmu i w regulaminie pracy Rady Ministrów. Z treści art. 34 ust. 2 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. M.P.2022, poz. 990) jednoznacznie wynika, że uzasadnienie projektu ustawy powinno m.in. wyjaśniać potrzebę i cel wydania ustawy, przedstawiać rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana, jak również wykazywać różnicę pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym oraz przedstawiać przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne. Jak wskazuje się w § 12 z.t.p. uzasadnienie projektu ustawy, oprócz spełnienia wymagań określonych w ustawach, w regulaminie Sejmu i w regulaminie pracy Rady Ministrów, powinno zawierać informacje o tym, jakie były rozważane alternatywne rozwiązania prawne i inne niż prawne środki oddziaływania umożliwiające osiągnięcie zamierzonych celów i dlaczego z nich zrezygnowano. Należy w szczególności wskazać, które z tych środków zostały podjęte oraz przedstawić osiągnięte wyniki (G. Wierczyński, *Komentarz do rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", [w:] Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, WK 2016, komentarz do § 12, t. 6.1.*).

Zgodnie z zasadami techniki prawodawczej, uzasadnienie do projektu ustawy powinno dowodzić empirycznie konieczność wprowadzanych zmian. W dalszej kolejności wskazać należy, że zarówno przed podjęciem decyzji o dekryminalizacji bądź modyfikacji penalizacji, jak i decydując się na poszerzenie zakresu penalizacji, projektodawca powinien przeprowadzić szeroko zakrojone badania orzecznictwa sądów powszechnych, a następnie dokonać bilansu przesłanek mających uzasadniać zarówno modyfikację penalizacji bądź wyłączenie określonej kategorii zachowań z zakresu kryminalizacji, jak i objęcie zakresem kryminalizacji zachowań dotychczas niepenalizowanych.

Wymogi te nie zostały w pełni zrealizowane w zakresie odnoszącym się do projektowanej zmiany przepisów karnych wskazanych w pierwszej części niniejszej opinii.

Jak wynika z analizy uzasadnienia do projektu zmian ustawy o ochronie zwierząt, na potrzeby opiniowanego projektu nie zostały przeprowadzone ani badania orzecznictwa sądów powszechnych ani opisany powyżej bilans przesłanek mających uzasadniać zarówno dekryminalizację, jak i modyfikację penalizacji zachowań opisanych w art. 6 ust. 2 pkt 10 u.o.z. (projektowane zmiany art. 6 u.o.z. i art. 37 u.o.z.). Natomiast jako uzasadnienie zmiany art. 6 u.o.z., - polegającej na wyeliminowaniu z treści ust. 2 pkt 10 przesłanki „utrzymywania zwierząt w niewłaściwych warunkach bytowania, w tym utrzymywanie ich w stanie rażącego zaniedbania lub niechlujstwa” i wprowadzeniu odrębnej regulacji zabraniającej „dopuszczania się rażących uchybień w opiece nad zwierzętami poprzez niewynikające ze zdarzeń losowych utrzymywanie zwierząt w niewłaściwych warunkach bytowania, w tym utrzymywanie ich w stanie rażącego zaniedbania lub niechlujstwa” (projektowany art. 6 ust. 3 u.o.z.) -

podaje się konieczność „rozdzielenia pomiędzy znęcaniem się nad zwierzęciem, czyli działaniem świadomym i z zamiarem umyślnym ukierunkowanym na zadanie zwierzęciu bólu, a uchybieniami w standardach pielęgnacji, które to uchybienia niejednokrotnie wynikają z niezawinionych przez posiadacza zwierzęcia sytuacji losowych, np. choroba lub podeszły wiek rolnika prowadzącego jednoosobowo gospodarstwo, lub intensywne opady powodujące błoto w obszarze gospodarstwa, a w konsekwencji pobrudzoną sierść zwierząt” wskazując jedynie, że jest to „zmiana konieczna w aspekcie podstawowego poczucia sprawiedliwości, które nie pozwala klasyfikować czynów wynikających ze złej woli i okrucieństwa, z sytuacji często niezawinionymi” (s. 15 uzasadnienia projektu). Żaden z powyższych motywów nie jest na tyle konkretnie sformułowany, aby można było merytorycznie odnieść się do niego jako do argumentu przemawiającego za projektowaną modyfikacją art. 6 u.o.z..

Mimo, że opisana wyżej regulacja (unormowanie zwarte w art. 6 ust. 2 pkt 10 u.o.z.) wiąże się bezpośrednio z kwestią reakcji państwa na popełnienie przez sprawcę przestępstwa (stypizowanego w art. 35 ust. 1a u.o.z. i w art. 35 ust. 2 u.o.z.), projektodawca nie odnosi się do żadnych rozwiązań, którymi dysponuje kodeks karny, a pozwalających na wyłączenie ponoszenia odpowiedzialności. W szczególności nie uzasadniono, dlaczego dla osiągnięcia zamierzonego przez projektodawcę celu nie są wystarczające obecnie obowiązujące przepisy.

Wreszcie, zwrócić należy uwagę, że projektodawca nie przedstawia żadnego uzasadnienia dla potrzeby wprowadzenia do porządku prawnego ust. 2 art. 39 u.o.z., przewidującego wyłączenie możliwości wykonywania praw pokrzywdzonego przez organizację społeczną w sytuacji, gdy postępowanie dotyczy „zwierząt przekazanych tej organizacji społecznej na podstawie decyzji o czasowym odebraniu zwierzęci, zgodnie z ust. 2.”. Powyższe nie pozwala na ocenę zasadności wprowadzenia tej regulacji.

Wskazane braki – a w szczególności brak w uzasadnieniu jakichkolwiek danych empirycznych – stanowią przykład naruszenia zasad racjonalnej legislacji, w poważnym stopniu utrudniając dokonanie oceny projektowanych rozwiązań, poddając w wątpliwość zasadność wprowadzenia projektowanych zmian do porządku prawnego.

b) Zasada jasności w redagowaniu przepisów prawnych, zasada określoności – projektowany art. 6 ust. 3 u.o.z. i art. 37 ust. 1a u.o.z.

Stosownie do treści § 6 z.t.p., przepisy ustawy redaguje się tak, aby jednoznacznie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Zasada precyzji w redagowaniu przepisów prawnych oznacza również, że należy tak redagować przepisy, by w sposób dokładny określały przesłanki ich stosowania przez organy władzy publicznej i aby ich treść nie generowała oskarżeń kierowanych w stosunku do organów władzy o arbitralność w stosowaniu prawa. Zasada ta wiąże się zarówno z zasadą legalizmu, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, w myśl której organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, jak i z zasadą podziału i wzajemnego równoważenia się władz, wyrażoną w art. 10 Konstytucji RP.

Mając na względzie istotne znaczenie tej zasady Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 lutego 2003 r. K 28/02, (OTK-A 2003/2/13, LEX nr 76811) - kontynuując w tym zakresie linię orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego – podkreślił, że niejasne i nieprecyzyjne sformułowanie przepisu prawnego rodzi niepewność jego adresatów co do treści praw i obowiązków, zwłaszcza gdy stwarza dla organów stosujących przepis nazbyt dużą swobodę (a nawet dowolność) interpretacji, które - w zakresie tych zagadnień, które ustawodawca uregulował w sposób niejasny i nieprecyzyjny -

mogą prowadzić do wcielania się w rolę prawodawcy lub jego zastępowania. W ocenie Trybunału ustawodawca nie może poprzez niejasne formułowanie treści przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu ich zakresu podmiotowego i przedmiotowego. Założenie to można określić ogólnie jako zasadę określoności ustawowej ingerencji w sferę praw i obowiązków adresatów normy prawnej. Przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego. Argumentując za zajętym stanowiskiem Trybunał Konstytucyjny wskazał, że dla oceny zgodności treści określonego przepisu prawa z wymaganiami poprawnej legislacji istotne są przede wszystkim trzy założenia. Po pierwsze - każdy przepis tworzący prawa lub nakładający obowiązki winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto, kiedy i w jakiej sytuacji im podlega. Po drugie - powinien być na tyle precyzyjny, aby możliwa była jego jednolita wykładnia i stosowanie. Po trzecie - winien być tak skonstruowany, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację tworzącą prawa lub obowiązki.

Z zasady określoności przepisów karnych wynika, że prawo karne ma wyznaczyć wyraźne granice między tym, co jest dozwolone, a tym, co jest zabronione. W konsekwencji tego, w przepisie karnym zawartym w ustawie powinny być wyraźnie, jednoznacznie i wyczerpująco określone zarówno znamiona czynu zabronionego, jak i sankcje grożące za popełnienie tego czynu (zob. *G. Wierczyński, Komentarz do rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", [w:] Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, WK 2016, komentarz do § 75; orzeczenie TK z dnia 1 marca 1994 r., U 7/93, OTK 1994/1/5, LEX nr 25109; postanowienie TK z dnia 25 września 1991 r., S 6/91, OTK 1991/1/34, LEX nr 25373; wyrok TK z dnia 9 czerwca 2010 r., SK 52/08, OTK-A 2010/5/50, LEX nr 583781).*

Jak słusznie zwraca się uwagę w orzecznictwie Sądu Najwyższego, z „*zasad nullum crimen sine lege certa et stricta*” wynikają postulaty stylistycznej jasności w sformułowaniu przepisu i jednoznaczności jego treści, tak, aby praktyka sądów nie rozstrzygała o tym, co jest przestępstwem, i aby w praktyce tej nie dochodziło - w wyniku interpretacji rozszerzającej - do karania za czyny podobne, nieobjęte jednak zakazem ustawy karnej” (zob. postanowienie SN z 3 października 2008 r., III KK 176/08, LEX nr 694328).

W tym kontekście wątpliwości budzi projektowane brzmienie art. 6 ust. 3 u.o.z. Proponowane brzmienie tego przepisu nie tylko pozostawia organom mającym go stosować nadmierną swobodę przy ustalaniu jego zakresu zastosowania, ale nadto tezy zawarte w uzasadnieniu wprowadzenia do porządku prawnego tej regulacji prowadzą do wzajemnie się wykluczających wniosków i wydają się stać w opozycji do intencji projektodawcy.

I tak, z jednej strony, uzasadniając tę zmianę wskazuje się na konieczność rozróżnienia między znęcaniem nad zwierzęciem, „czyli działaniem świadomie i z zamiarem umyślnym”, a „uchybieniami w standardach pielęgnacji (...)”, które niejednokrotnie wynikają z niezawinionych przez posiadacza zwierzęcia sytuacji losowych” (str. 15 uzasadnienia projektu) twierdząc, że „jest to zmiana konieczna w aspekcie podstawowego poczucia sprawiedliwości, które nie pozwala klasyfikować czynów wynikających ze złej woli i okrucieństwa, z sytuacjami często niezawinionymi” (str. 15 uzasadnienia projektu). To zaś mogłoby wskazywać na zamiar objęcia przez projektodawcę tych (opisanych wyżej) zachowań znamionami odrębnego typu czynu zabronionego.

Z drugiej jednak strony treść uzasadnienia wydaje się prowadzić do wniosku, że intencją projektodawcy jest wyłączenie penalizacji ww. zachowań na etapie wystąpienia okoliczności wyłączającej winę, tj. w wypadku „zdarzenia losowego” (na co wskazywałoby użyte w uzasadnieniu

projektu sformułowanie „sytuacjami często niezawinionymi” – str. 15 uzasadnienia projektu), przy czym samo brzmienie projektowanego art. 6 ust. 3 u.o.z. w konfrontacji z treścią fragmentu uzasadnienia odnoszącego się do niego nie pozwala na postawienie tak daleko idącej tezy, lecz pozostawia ją jedynie w sferze domysłów. W odniesieniu do projektowanej zmiany art. 6 u.o.z. projektodawca posługuje się bowiem w istocie w sposób dowolny pojęciami funkcjonującymi w doktrynie prawa karnego (przykładowo: „zamiar umyślny”, „niezawinione przez posiadacza zwierzęcia sytuacje losowe”) (str. 15 uzasadnienia projektu).

Co znamienne, z treści projektowanego art. 6 ust. 3 u.o.z. nie sposób również wywnioskować, jaki zbiór desygnatów obejmuje zawarte w nim wyrażenie „zdarzenie losowe” skoro, w przykładowym wyliczeniu sytuacji losowych, których dotyczyć ma projektowane unormowanie, projektodawca wskazuje na „podeszły wiek rolnika”, podczas gdy uznanie „wieku” za „zdarzenie losowe” wykracza zarówno poza potoczne, jak i prawne rozumienie tego pojęcia.

Reasumując, z uwagi na posłużenie się przez projektodawcę zarówno określeniem „rażących uchybień w opiece”, jak i pojęciem „zdarzenie losowe” - tj. zwrotami nieostrym, niosącym ze sobą możliwość pojawienia się wątpliwości interpretacyjnych - projektowane brzmienie art. 6 ust. 3 u.o.z. i pozostającego w bezpośrednim związku z treścią tego przepisu projektowanego art. 37 ust. 1a u.o.z. (przewidującego ponoszenie odpowiedzialności za wykroczenie) budzi zastrzeżenia z perspektywy realizacji zasady określoności przepisu karnego.

c) Zasada proporcjonalności jako granica karania - projektowany art. 37aa u.o.z. oraz art. 9 ustawy o szczególnych rozwiązaniach mających na celu poprawę nadzoru nad zdrowiem i ochroną zwierząt.

W perspektywie przedłożonego projektu podnieść należy, że obowiązkiem pozytywnym państwa nie jest tylko uchwalenie rozwiązań normatywnych umożliwiających skuteczną ochronę zwierząt, lecz uczynienie tego w taki sposób, żeby istota praw podmiotowych jednostki była należycie chroniona.

Zasadność opiniowanych zmian należy zatem szczegółowo ocenić przez pryzmat zasady proporcjonalności jako granicy karania. Jeśli chodzi o zasadę proporcjonalności, to składają się nań trzy elementy: zasada przydatności, zasada konieczności oraz zasada proporcjonalności w ścisłym słowa znaczeniu. Zarówno dla kryminalizacji, jak i ustanowienia wymiaru kary i środków karnych istotne jest, aby spełnione zostały wszystkie wymienione wyżej przesłanki (zob. wyrok TK z dnia 3 października 2000 r., sygn. K 33/99, OTK ZU 2000, Nr 6, poz. 188; orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., K. 11/94, OTK 1995 r. cz. I, poz. 12 oraz orzeczenie z 26 stycznia 1993 r., U. 10/92, OTK 1993 r., cz. I, poz. 2).

Zasada proporcjonalności wymaga, aby ustawodawca ustalał represję karną w sposób racjonalny i odniesiony do konkretnych celów kary lub środka karnego oraz by efekty regulacji pozostawały w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela. Zgodnie z zasadami techniki prawodawczej należy nadto udowodnić, że istniejące już środki nie są wystarczające dla realizacji dyrektyw wymiaru kary i środków karnych. Jeśli zatem chodzi o ustanowienie właściwego poziomu reakcji karnej oraz wzmocnienie ochrony bezpieczeństwa zewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej, to należy rozważyć, czy założeń tych nie można osiągnąć już w obecnym stanie prawnym, ewentualnie poprzez użycie innych, względniejszych metod.

Z treści § 28 z.t.p. wynika, że powody kryminalizacji muszą być poważnie uzasadnione, a ocenę celowości kryminalizacji musi poprzedzać rozważenie wprowadzenia regulacji o charakterze administracyjnoprawnym (np. w postaci kar pieniężnych bądź porządkowych), a nawet cywilnoprawnym (zob. J. K. Warylewski [w:] T. Bąkowski i in., *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz, Wydawnictwo ABC 2003*). A zatem trzeba rozważyć, czy sięgnięcie po sankcje karne jest zasadne, patrząc z perspektywy zasady *ultima ratio* prawa karnego. Jednocześnie należy brać pod uwagę skuteczność przepisów, która jest determinowana m.in. przez realne możliwości ich egzekucji oraz społeczne koszty wymiaru sprawiedliwości karnej (zob. J. K. Warylewski [w:] T. Bąkowski i in., *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz, Wydawnictwo ABC 2003, komentarz do § 28, teza 14*). Tym samym decydując się na poszerzenie zakresu penalizacji, projektodawca powinien przeprowadzić szeroko zakrojone badania orzecznictwa sądów powszechnych, a następnie dokonać bilansu przesłanek mających uzasadniać objęcie zakresem kryminalizacji zachowań dotychczas niepenalizowanych.

Jak wynika z analizy uzasadnienia do projektu zmian w ustawie o ochronie zwierząt (zob. lit. B a) opinii), na potrzeby opiniowanego projektu nie zostały przeprowadzone ani badania orzecznictwa sądów powszechnych ani opisany powyżej bilans przesłanek mających uzasadniać poszerzenie katalogu zachowań karalnych (dotyczy to treści projektowanego art. 37aa u.o.z. i przepisu przejściowego - art. 9 ustawy o szczególnych rozwiązaniach mających na celu poprawę nadzoru nad zdrowiem i ochroną zwierząt). Co więcej, uzasadnienie opiniowanego projektu ustawy nie przedstawia żadnych argumentów, ani danych statystycznych, które miałyby wskazywać wyraźnie na konieczność proponowanych zmian legislacyjnych.

Nie sposób bowiem uznać za podstawę wprowadzenia do porządku prawnego przepisów przewidujących ponoszenie odpowiedzialności za wykroczenia opisane w projektowanym art. 37aa u.o.z. wskazywanego przez projektodawcę faktu, „że do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi stale docierają sygnały (...) o przypadkach niewłaściwego wykonywania przez organizacje społeczne przysługujących im uprawnień. Nieprawidłowości te dotyczą samej zasadności podjęcia interwencji i odebrania zwierząt, jak również (...) nieinformowania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) o odebraniu zwierząt (...), wielokrotnych zmian miejsca przebywania odebranych zwierząt (...), uchylenie się od zwrotu odebranych zwierząt (...)” (s.19 uzasadnienia projektu), a jako uzasadnienie wprowadzenia przepisu, zgodnie z którym, kto będąc członkiem zarządu organizacji społecznej, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt wykonuje zadania w sposób niezapewniający odróżnienia tej organizacji społecznej od instytucji państwowych i samorządowych (w szczególności stosuje nazwę, tytuł, mundur) (projektowany art. 37aa ust. 1 pkt 1 u.o.z.) za wystarczający argumentu, że „dotychczasowy sposób wykonywania przez organizacje społeczne nadanych im w u.o.z. uprawnień (...), w tym stosowanie ubrań przypominających te, które są używane przez pracowników państwowych służb mundurowych i paramundurowych, a także nazewnictwa stosowanego przez te organizacje (...) mogą wywołać wrażenie u osoby, u której zamierzają podjąć interwencję, że ma do czynienia z instytucją państwową”, a „domniemanie uprawnień kontrolnych organizacji społecznych jest nie do pogodzenia z zasadami demokratycznego państwa prawa” (s. 20-21 uzasadnienia projektu).

Odnosząc powyższe uwagi do opiniowanych rozwiązań (projektowany art. 37aa u.o.z.) w dalszej kolejności należy podnieść, że projektodawca nie tylko nie wykazał racjonalnej potrzeby („konieczności”) ukształtowania nowych typów czynów zabronionych, ale również nie wskazał w uzasadnieniu projektu konkretnych argumentów przemawiających za potrzebą unormowania tej kwestii w formie ponoszenia odpowiedzialności za wykroczenie. Tymczasem analiza wskazanych w art. 37aa u.o.z. przesłanek oraz

zawarte w uzasadnieniu projektu tezy skłaniałyby raczej do rozważenia celowości wprowadzenia regulacji o charakterze administracyjnoprawnym (np. w postaci kar pieniężnych bądź porządkowych).

Zastrzeżenia budzi również szeroki zakres kary grzywny wskazany w opiniowanym przepisie. Wprowadzenie rozwiązania kształtującego wymiar kary grzywny w granicach od 1000 do 10 000 złotych budzi wątpliwość co do ukształtowania jej zgodnie z zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) oraz stwarzać może poważne trudności praktyczne, z którymi będą musiały się zmierzyć organy stosujące prawo.

Co prawda, ustawodawca ma pełną legitymację demokratyczną do kształtowania sankcji karnych, jednak powinien on uprawdopodobnić, że zabieg taki nie narusza standardów konstytucyjnych. Tymczasem projektodawca nie tylko nie przytacza żadnych danych empirycznych, które wskazywałyby potrzebę wprowadzenia tak represyjnych zmian, ale nadto jako główny motyw ustawodawczy wymienia funkcję prewencyjną kary, wprost wskazując w uzasadnieniu projektu, że „odstąpienie od ogólnych zasad wymiaru kary grzywny, zgodnie z którymi kara ta nie może być niższa niż 20 zł ani wyższa niż 5000 zł, wyeliminuje możliwość nakładania kary grzywny w wysokości symbolicznej, której dolegliwości ukarany w żaden sposób nie odczuje, a tym samym wzmocni jej funkcję prewencyjną i ochronną. Należy mieć na uwadze, że wprowadzane w projekcie ustawy nakazy i zakazy dotyczą ochrony życia i zdrowia zwierząt, prawa własności i miru domowego” (str. 21 uzasadnienia projektu). Takie założenie nie bierze pod uwagę, że karanie sprawcy w celu odstraszenia społeczeństwa uprzedmiotawia człowieka i narusza jego godność.

Z przedstawionych powyżej względów proponowane rozwiązania nie wydają się spełniać wymogu proporcjonalności, co jest podstawowym wymogiem zgodności ustawy karnej z Konstytucją. W tym kontekście ponownego rozważenia wymaga projektowany kształt art. 37aa u.o.z.

Analogiczne uwagi odnoszą się do treści projektowanego art. 9 ustawy o szczególnych rozwiązaniach mających na celu poprawę nadzoru nad zdrowiem i ochroną zwierząt.

III. Podsumowanie

Podsumowując należy wskazać, że przedłożony do zaopiniowania projekt wymaga dalszych prac legislacyjnych we wskazanym w opinii kierunku.