



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSP.WPP.0640.32.2021.ML

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek

przekazuję przyjęte przez **Radę Ministrów stanowisko** wobec poselskiego projektu ustawy

- o Rzeczniku Praw Zwierząt (druk nr 991).

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z poważaniem

Mateusz Morawiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej



Stanowisko Rządu
do poselskiego projektu ustawy o Rzeczniku Praw Zwierząt
(druk nr 991)

I. Poselski projekt ustawy o Rzeczniku Praw Zwierząt (druk nr 991) powołuje nową instytucję Rzecznika Praw Zwierząt (dalej „Rzecznik”), której celem jest systemowe podejście do ochrony praw zwierząt hodowlanych, dzikich i domowych. Zadaniem Rzecznika będzie ochrona dobrostanu zwierząt, m. in. poprzez występowanie do właściwych organów o podjęcie działań, samodzielne podejmowanie działań służących dobrostanowi zwierząt i prowadzenie postępowań wyjaśniających, a także udział w postępowaniach sądowych.

Rzecznik będzie pełnił rolę opiniodawczą w procesie legislacyjnym, którego przedmiotem będą akty normatywne dotyczące dobrostanu zwierząt. Ponadto będzie inicjował i organizował działalność edukacyjną i informacyjną w zakresie związanym z dobrostanem oraz współpracował z organizacjami pozarządowymi, społecznymi i zawodowymi, których statutowym celem jest ochrona zwierząt. Ma mieć również obowiązek zajmowania stanowiska w sytuacjach, gdy ochrona prawna zwierząt jest zagrożona.

Rzecznik ma wykonywać swoje zadania w oparciu o nowoutworzone Biuro Rzecznika Praw Zwierząt.

Projektowana ustawa wprowadza zmiany w następujących aktach prawnych:

- 1) ustawie z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 537),
- 2) ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2020 r. poz. 638), zwanej dalej „ustawą o ochronie zwierząt”,
- 3) ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, z późn. zm.),
- 4) ustawie z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2021 r. poz. 154).

Zmiany wprowadzane w ww. ustawach dotyczą organizacji Biura Rzecznika Praw Zwierząt oraz zapewnienia udziału Rzecznika w postępowaniach sądowych.

II. System ochrony zwierząt kręgowych w Polsce funkcjonuje w oparciu o przepisy ustawy o ochronie zwierząt oraz wydane na jej podstawie akty wykonawcze. Na podstawie przepisów tej ustawy oraz ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 306) nadzór nad przestrzeganiem przepisów o ochronie zwierząt sprawuje

Inspekcja Weterynaryjna. Organizacje społeczne, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, mogą współdziałać z Inspekcją Weterynaryjną w zakresie tego nadzoru.

Ponadto zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin. Organizacje społeczne, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, mogą zapewniać bezdomnym zwierzętom opiekę i w tym celu prowadzić schroniska dla zwierząt, w porozumieniu z właściwymi organami samorządu terytorialnego.

Przepisy ustawy o ochronie zwierząt wdrażają postanowienia:

- 1) dyrektywy Rady 98/58/WE z dnia 20 lipca 1998 r. dotyczącej ochrony zwierząt gospodarskich (Dz. Urz. WE L 221 z 08.08.1998, str. 23, z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 3, t. 23, str. 316, z późn. zm.),
- 2) dyrektywy Rady 99/74/WE z dnia 19 lipca 1999 r. ustanawiającej minimalne normy ochrony kur niosek (Dz. Urz. WE L 203 z 03.08.1999, str. 53, z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 3, t. 26, str. 225, z późn. zm.),
- 3) dyrektywy Rady 2007/43/WE z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie ustanowienia minimalnych zasad dotyczących ochrony kurcząt utrzymywanych z przeznaczeniem na produkcję mięsa (Dz. Urz. UE L 182 z 12.07.2007, str. 19),
- 4) dyrektywy Rady 2008/119/WE z dnia 18 grudnia 2008 r. ustanawiającej minimalne normy ochrony cieląt (Dz. Urz. UE L 10 z 15.01.2009, str. 7),
- 5) dyrektywy Rady 2008/120/WE z dnia 18 grudnia 2008 r. ustanawiającej minimalne normy ochrony świń (Dz. Urz. UE L 47 z 18.02.2009, str. 5);

oraz wykonują postanowienia rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2005 z dnia 22 grudnia 2004 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas transportu i związanych z tym działań oraz zmieniającego dyrektywy 64/432/EWG i 93/119/WE oraz rozporządzenie (WE) nr 1255/97 (Dz. Urz. UE L 3 z 05.01.2005, str. 1).

Ponadto przepisy tej ustawy określają m. in. katalog czynów i zachowań zabronionych (tj. np. zakaz zabijania zwierząt, katalog czynów uznanych za znęcanie się nad zwierzętami, zakaz wprowadzania do obrotu zwierząt domowych na targowiskach, targach i giełdach, tuczu gęsi i kaczek na stłuszczone wątroby), ogólne normy postępowania ze zwierzętami (tj. np. obowiązek zapewnienia opieki i właściwych warunków bytowania zwierzętom gospodarskim i domowym).

Za naruszenie przepisów ustawy o ochronie zwierząt grożą surowe kary, w tym kara pozbawienia wolności do lat 3, a w przypadku stwierdzenia działania ze szczególnym okrucieństwem górna granica wymiaru kary sięga 5 lat pozbawienia wolności.

Należy zauważyć, że przepisy ustawy o ochronie zwierząt nie definiują pojęcia dobrostanu zwierząt, ani praw zwierząt.

W literaturze przyjmuje się, że pojęcie dobrostanu zwierząt obejmuje trzy elementy: naturalne biologiczne funkcjonowanie zwierzęcia (które m.in. oznacza pewność, że zwierzę jest zdrowe i dobrze odżywione), jego stan emocjonalny (brak negatywnych emocji takich jak ból i chroniczny strach) i jego zdolność do wyrażania pewnych standardowych zachowań (Fraser i in., 1997). Z praktycznego punktu widzenia wyraźnym wskazaniem, że dane zachowanie jest ważne, jest sytuacja, gdy zwierzę wykazuje reakcję stresową lub zaburzone zachowanie w momencie uniemożliwienia wykonania tego zachowania.

Światowa Organizacja Zdrowia Zwierząt (OIE) uważa, że zwierzę posiada prawidłowy dobrostan, jeśli jest zdrowe, trzymane w odpowiednich warunkach, dobrze odżywione, jest w stanie wyrazić wrodzone zachowania i nie cierpi z powodu bólu, strachu i stresu (WOAH, 2008).

Podobnie przepisy ustawy o ochronie zwierząt nie definiują „praw zwierząt”, których rzecznikiem miałby zostać powołany przedmiotowym poselskim projektem Rzecznik.

Ogólnie uznaje się, że dobrostan zwierząt jest zapewniony, jeśli zwierzęta są zdrowe, dobrze się czują oraz nie cierpią. Warunki te noszą nazwę „pięciu wolności” i zawarte są w Europejskiej Konwencji o ochronie zwierząt gospodarskich i hodowlanych.

Miernikiem właściwej opieki nad zwierzętami jest zachowanie pięciu wolności:

- **Wolności od głodu, pragnienia i niedożywienia** poprzez zapewnienie dostępu do świeżej wody i pokarmu, który utrzyma zwierzęta w zdrowiu i sile.
- **Wolności od urazów psychicznych i bólu** poprzez zapewnienie odpowiedniego schronienia i miejsca odpoczynku.
- **Wolności od bólu, ran i chorób** dzięki zapobieganiu, szybkiej diagnozie i leczeniu.
- **Wolności do wyrażania naturalnego zachowania** poprzez zapewnienie odpowiedniej przestrzeni, warunków i towarzystwa innych zwierząt tego samego gatunku.
- **Wolności od strachu i stresu** poprzez zapewnienie opieki i traktowanie, które nie powoduje psychicznego cierpienia zwierząt.

III. Biorąc pod uwagę przewidziany przez projektodawców tryb powoływania Rzecznika, tj. wybór przez Sejm bezwzględną większością głosów na wniosek grupy 40 posłów, należy stwierdzić, że zgodnie z przepisami projektowanej ustawy przewiduje się, że będzie to stanowisko równie istotne jak stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich czy Rzecznika Praw Dziecka, którzy powoływani są w podobnym trybie.

Jednocześnie, przy takim trybie wyboru, Rzecznik wydaje się być instytucją o wyższej randze niż np. Rzecznik Praw Pacjenta, który jest powoływany przez Prezesa Rady Ministrów spośród osób wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru na podstawie ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz. U. z 2020 r. poz. 849), czy Rzecznik Finansowy, powoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw instytucji finansowych na podstawie ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2279).

Należy zauważyć, że niektóre rozwiązania zawarte w projekcie ustawy wymagają zmian redakcyjnych lub doprecyzowania, zarówno pod względem merytorycznym, jak również pod względem poprawności legislacyjnej.

W pierwszej kolejności powyższa uwaga dotyczy wspomnianego już braku definicji praw zwierząt i dobrostanu, których strażnikiem miałby się stać Rzecznik.

Podkreślenia wymaga, że już sam tytuł poselskiego projektu ustawy jest wadliwy. Określenie „Rzecznik Praw Zwierząt” wydaje się nieuprawnione, ponieważ zwierzęta nie mają praw zagwarantowanych Konstytucją RP oraz nie są podmiotem praw i obowiązków. Jeżeli zachodzi taka potrzeba, to rzecznika można ewentualnie nazwać „Rzecznikiem Ochrony Zwierząt”.

Ponadto wątpliwości budzi zakres działania Rzecznika, odnoszący się do zwierząt domowych, hodowlanych i dzikich, o którym mowa w art. 1 ust. 1 projektowanej ustawy. Należy zauważyć, że przepisy ustawy o ochronie zwierząt dotyczą wszystkich zwierząt kręgowych, w tym ryb.

Ponadto należy zauważyć, że zgodnie z przepisami ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (Dz. U. z 2021 r. poz. 36) za zwierzę hodowlane przyjmuje się zwierzę hodowlane w rozumieniu art. 2 pkt 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1012 z dnia 8 czerwca 2016 r. w sprawie zootechnicznych i genealogicznych warunków dotyczących hodowli zwierząt hodowlanych czystorasowych i mieszańców świni, handlu nimi i wprowadzania ich na terytorium Unii oraz handlu ich materiałem biologicznym wykorzystywanym do rozrodu i jego wprowadzania na terytorium Unii oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 652/2014, dyrektywy Rady 89/608/EWG i 90/425/EWG i uchylającego niektóre akty w dziedzinie hodowli zwierząt („rozporządzenie w sprawie hodowli zwierząt”) (Dz. Urz. UE L 171 z 29.06.2016, str. 66, z późn. zm.), a w odniesieniu do zwierząt gospodarskich gatunków

określonych w przepisach tej ustawy – zwierzę, które spełnia co najmniej jeden z następujących warunków:

- 1) zostało wpisane do księgi hodowlanej lub rejestru,
- 2) jego rodzice i dziadkowie zostali wpisani do księgi hodowlanej lub rejestru tej samej rasy lub ras, lub linii hodowlanej,
- 3) jego wykorzystanie jest przewidziane w programie hodowlanym prowadzonym dla danej księgi hodowlanej lub rejestru.

Niezrozumiałe wydaje się ograniczenie uprawnień i zadań Rzecznika, określonych w art. 16 ust. 2 i art. 23 ust. 2 projektowanej ustawy, wyłącznie do zwierząt hodowlanych, z całkowitym pominięciem zwierząt gospodarskich niebędących zwierzętami hodowlanymi, oraz domowych i dzikich, o których mowa w art. 1 ust. 1 projektowanej ustawy.

Podobnie wątpliwości budzi ograniczenie zadań Rzecznika do współpracy z organizacjami pozarządowymi, społecznymi i zawodowymi, do których celów statutowych należy ochrona zwierząt oraz współdziałanie ze stowarzyszeniami, ruchami obywatelskimi, innymi dobrowolnymi zrzeszeniami i fundacjami oraz z zagranicznymi organami i organizacjami na rzecz ochrony zwierząt, z całkowitym pominięciem związków hodowców zwierząt gospodarskich i domowych, związków branżowych i organizacji rolniczych zrzeszających rolników utrzymujących zwierzęta gospodarskie oraz organami Inspekcji Weterynaryjnej, sprawującej nadzór nad przestrzeganiem przepisów o ochronie zwierząt, czy samorządem lekarsko-weterynaryjnym. Ta część regulacji zawartych w projektowanej ustawie będzie trudna w stosowaniu ze względu na niedoprecyzowanie i niejasność użytych sformułowań.

Wprowadzenie nowej instytucji o zawężonym *de facto* zakresie zadaniowym w stosunku do podmiotów już istniejących może nie tylko prowadzić do problemów organizacyjnych, ale również zaburzyć porządek kompetencyjny. W systemie prawnym istnieje już szereg ustaw, które regulują działalność, kompetencje i współpracę w zakresie ochrony zwierząt w ujęciu szerszym.

Ustawa o ochronie zwierząt już określa zasady współdziałania organów, których kompetencje obejmują ochronę zwierząt, stanowiąc w art. 3, iż w celu realizacji przepisów ustawy Inspekcja Weterynaryjna oraz inne właściwe organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego współdziałają z samorządem lekarsko-weterynaryjnym oraz z innymi instytucjami i organizacjami społecznymi, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt.

Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej również reguluje kwestie kompetencji i współpracy poszczególnych organów, stanowiąc w art. 3, iż Inspekcja realizuje,

w celu zapewnienia ochrony zdrowia publicznego, zadania z zakresu ochrony zdrowia zwierząt. Z treści art. 4 ww. ustawy wynika, iż organy Inspekcji, przy wykonywaniu swoich zadań, współpracują z właściwymi organami administracji rządowej i jednostkami samorządu terytorialnego oraz organami samorządu lekarsko-weterynaryjnego. Zaznaczyć należy, że projekt ustawy zawiera klauzule generalne pozostawione bez definicji legalnych, co może utrudniać organowi właściwą realizację kompetencji.

Pojęcia zawarte w art. 1 projektu ustawy nie odpowiadają semantycznie terminom używanym w ustawach m.in. takich jak np. ustawa o ochronie zwierząt, czy ustawa o Inspekcji Weterynaryjnej.

W art. 1 projektu ustawy o Rzeczniku Praw Zwierząt są niezdefiniowane sformułowania, jak np. *„Rzecznik Praw Zwierząt, zwany dalej „Rzecznikiem”, stoi na straży dobrostanu zwierząt domowych, hodowlanych i dzikich określonego w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2020 r. poz. 638). 2. W sprawach o ochronę praw zwierząt Rzecznik bada, czy wskutek działania lub zaniechania organów, organizacji i instytucji, obowiązanych do przestrzegania i realizacji tych praw, nastąpiło naruszenie prawa.”*.

Wątpliwy także wydaje się fakt, iż jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy, był on konsultowany wyłącznie z organizacjami zajmującymi się ochroną zwierząt, z całkowitym pominięciem innych środowisk, w tym organizacji rolniczych i rybackich, których działalność Rzecznika będzie bezpośrednio dotyczyć.

W uzasadnieniu do projektu ustawy w pkt 4 „Źródła finansowania” wskazano, iż powołanie Rzecznika będzie skutkowało obciążeniem budżetu państwa poprzez dokonanie zmian i poszerzenie katalogu urzędników państwowych w ustawie z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych oraz ustawie z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe. Roczny budżet Rzecznika i obsługującego go Biura szacuje się na 5 mln zł. Do uzasadnienia nie dołączono kalkulacji przedstawionych wydatków. Nie wiadomo, jaka ma być struktura biura i generowanych kosztów. Ponadto brak jest określenia precyzyjnego źródła sfinansowania nowego wydatku.

W związku z sytuacją epidemiologiczną w kraju wydaje się, że przeznaczenie rocznie 5 mln zł na funkcjonowanie Rzecznika i obsługującego go Biura, który *de facto* dubluje kompetencje organów już istniejących i to w znacznie zawężonym zakresie swego działania, może być oceniane jako nieuzasadnione i niecelowe. Koszt ustanowienia takiej instytucji nie tylko wprowadzić może problemy organizacyjno-kompetencyjne, ale również oddziaływać na budżet państwa, ograniczając np. środki na walkę z pandemią. Wydaje się, że zasadne byłoby raczej dofinansowanie istniejącej Inspekcji Weterynaryjnej oraz ewentualne rozszerzenie

jej kompetencji zamiast wprowadzania nowego organu, który w swych kompetencjach może dublować przypisane Inspekcji Weterynaryjnej funkcje i zakres działań.

W razie ewentualnych dalszych prac nad projektem należałoby zweryfikować potencjalne pokrywanie się zadań nowo tworzonego organu i obsługującego go biura z zadaniami już istniejących instytucji, wykonywanymi obecnie lub możliwymi do powierzenia im, pod kątem maksymalizacji efektywności wydatków publicznych.

IV. Powołanie Rzecznika Ochrony Zwierząt może być istotnym elementem systemu ochrony zwierząt na dalszych etapach jego budowy i wzmacniania. Jednakże Rada Ministrów negatywnie ocenia przedłożony projekt ustawy ze względu na nieprecyzyjne sformułowanie przepisów w nim zawartych oraz powielenie niektórych kompetencji organów już istniejących.