

Warszawa, dnia 27 maja 2021 r.

BAS-WAP-550/21

Pan Poseł  
Sławomir Jan Piechota  
Przewodniczący Komisji  
do Spraw Petycji

### **Opinia prawna**

**dotycząca petycji nr BKSP-144-IX-313/21 w sprawie zmiany art. 37a ust. 1  
oraz art. 37b ust. 1 i 2 ustawy o ochronie zwierząt**

#### **I. Treść i cel petycji**

Petycja nr 144-IX-313/21 została wniesiona przez osobę fizyczną. Wnoszący wyraził zgodę na ujawnienie w Systemie Informacyjnym Sejmu danych osobowych w postaci imienia i nazwiska. Przedmiotem petycji jest postulat zmiany przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt<sup>1</sup> „przez zastąpienie w sankcjach art. 37a ust. 1 i 37b ust. 1 i 2 wyrazu «lub» wyrazem «albo» i dodanie na ich końcu wyrazów «albo obu karom łącznie»”.

Jak wskazuje Autor petycji: „Ustawa nieprawidłowo wskazuje karę za wykroczenia. Zmiany mają charakter porządkujący”.

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

Petycja dotyczy zmiany ustawy przez Sejm. Zgodnie z art. 95 ust. 1 Konstytucji RP władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat. Natomiast stosownie do art. 118 ust. 1 Konstytucji RP inicjatywa ustawodawcza przysługuje m.in. posłom. Artykuł 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu, w związku z art. 112 Konstytucji RP, precyzuje, że poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub grupę co najmniej 15 posłów podpisujących projekt.

---

<sup>1</sup> T.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 638, dalej jako: „ustawa o ochronie zwierząt” lub „u.o.z.”.

Uwzględniając powyższe należy uznać, iż petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu.

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

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

### **IV. Kwestie, które ekspert uznaje za istotne w związku z petycją**

Zgodnie z art. 37a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt: „Kto prowadzi hodowlę lub utrzymuje psa rasy uznawanej za agresywną bez wymaganego zezwolenia, podlega karze aresztu lub grzywny”.

Z kolei, zgodnie z art. 37b ustawy o ochronie zwierząt:

„1. Kto, będąc przewoźnikiem w rozumieniu art. 2 lit. x rozporządzenia nr 1/2005:

1) transportuje zwierzęta bez dokumentów, o których mowa w art. 4, art. 10 i art. 11 rozporządzenia nr 1/2005, lub

2) transportuje zwierzęta bez licencji, o której mowa w art. 17 ust. 2 rozporządzenia nr 1/2005, lub

3) transportuje zwierzęta bez świadectw zatwierdzenia, o których mowa w art. 18 ust. 1 albo art. 19 ust. 1 rozporządzenia nr 1/2005, lub

4) nie zapewnia transportowanym zwierzętom warunków, o których mowa w załączniku I do rozporządzenia nr 1/2005, lub

5) nie wypełnia obowiązku określonego w art. 6 ust. 4 i 6 rozporządzenia nr 1/2005,

podlega karze aresztu lub grzywny.

2. Kto, będąc:

1) opiekunem w rozumieniu art. 2 lit. k rozporządzenia nr 1/2005, nie wypełnia obowiązków określonych w art. 8 tego rozporządzenia,

2) operatorem punktu gromadzenia zwierząt, nie wypełnia obowiązków określonych w art. 9 rozporządzenia nr 1/2005,

podlega karze aresztu lub grzywny”.

Odnosząc się do problematyki sankcji z art. 37a ust. 1 oraz z art. 37b ust. 1 i 2 ustawy o ochronie zwierząt należy wskazać, że w doktrynie prawa brak jest stanowiska co do zakresu zagrożenia ustawowego ww. wykroczeń, tj. kary „aresztu lub grzywny”.

W kwestii formułowania określonych sankcji w przepisach karnych lub wykroczeniowych należy odnieść się do przyjętych reguł konstruowania aktów normatywnych, określonych w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”<sup>2</sup>. Jak wskazuje G. Wierczyński, zasady techniki prawodawczej „to elementy metodyki przygotowania, sposób redagowania projektów ustaw i rozporządzeń oraz innych normatywnych aktów prawnych, warunki, jakim powinny odpowiadać uzasadnienia projektów aktów normatywnych, jak również reguły przeprowadzania zmian w systemie prawa. Celem tych zasad jest zapewnienie spójności i kompletności systemu prawa oraz przejrzystości tekstów aktów normatywnych, z uwzględnieniem dorobku nauki i doświadczeń praktyki”<sup>3</sup>. Jak wskazał ponadto Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 21 kwietnia 2009 r.: „[z]asady techniki prawodawczej stanowią swoisty kanon, który powinien być respektowany przez ustawodawcę demokratycznego państwa prawnego. Według tych zasad, przepisy ustawy powinny być zredagowane tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy, a więc były precyzyjne, komunikatywne i adekwatne do zamiaru prawodawcy”<sup>4</sup>.

Zgodnie z § 79 ust. 1 ZTP „[p]rzepisowi wyznaczającemu sankcję karną, dopuszczającemu alternatywnie kilka rodzajów kar, nadaje się brzmienie:

- 1)“... podlega karze ... albo karze ...” (jeśli dopuszcza się tylko jedną z wymienionych kar);
- 2)“... podlega karze ... albo karze ... albo obu tym karom łącznie” (jeśli dopuszcza się nawet obie z wymienionych kar)”.

Przepisy karne przewidujące zagrożenia wielorodzajowe (co ma miejsce w przypadku art. 37a ust. 1 oraz art. 37b ust. 1 i 2 ustawy o ochronie zwierząt) budowane są na zasadzie:

---

<sup>2</sup> T.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283, dalej jako: „Zasady techniki prawodawczej” lub „ZTP”.

<sup>3</sup> G. Wierczyński, § 1 [w:] *Komentarz do rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej"* [w:] *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2016, LEX/el.

<sup>4</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 kwietnia 2009 r., K 50/07, OTK 2009, nr 4, poz. 51.

- alternatywy rozłącznej – zakładającej możliwość ukarania sprawcy tylko jedną z kilku określonych kar (np. art. 148 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny<sup>5</sup>);

- alternatywy zwykłej – umożliwiającej wymierzenia jednej z dwóch, lub obu kar jednocześnie (np. art. 107 § 1 ustawy z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy<sup>6</sup>);

- lub koniunkcji – nakazującej wymierzenie więcej niż jedną karę przewidzianą w przepisie<sup>7</sup> (tak m.in. art. 55 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii<sup>8</sup>).

Alternatywę zwykłą charakteryzuje określenie „co najmniej jedno z dwojga”, natomiast alternatywę rozłączną zwrot „dokładnie jedno z dwojga”. Przyjmuje się ponadto, że odpowiednikiem słownym alternatywy zwykłej jest słowo „lub”, zaś alternatywie rozłącznej odpowiada słowo „albo”<sup>9</sup>. Niemniej, w tekstach prawnych brak jest konsekwencji co do używania sformułowań „lub”/„albo”<sup>10</sup>.

Jak już wyżej wskazano, § 79 ZTP przewiduje, że przepisy określające sankcje karną i dopuszczające wymierzenie alternatywnie kilka rodzajów kar powinny zawierać sformułowania „podlega karze... albo karze...”, jeśli dopuszczają wymierzenie wyłącznie jednej z wymienionych kar, albo formuły „podlega karze... albo karze..., albo obu tym karom łącznie”, w wypadku gdy przepis ma dopuszczać wymierzenie jednej lub obu kar łącznie.

Wobec tego, sposób sformułowania sankcji w art. 37a ust. 1 oraz w art. 37b ust. 1 i 2 ustawy o ochronie zwierząt – poprzez określenie, że sprawca „podlega karze aresztu lub grzywny” nie odpowiada regułom określonym w § 79 ZTP.

---

<sup>5</sup> T.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1444, dalej jako: „Kodeks karny” lub „k.k.”; art. 148 § 1 k.k.: „Kto zabija człowieka, podlega karze pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 8, karze 25 lat pozbawienia wolności albo karze dożywotniego pozbawienia wolności”.

<sup>6</sup> T.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 19 ze zm., dalej jako „k.k.s.”; art. 107 § 1 k.k.s.: „Kto wbrew przepisom ustawy lub warunkom koncesji lub zezwolenia urzędu lub prowadzi gry hazardowe, podlega karze grzywny do 720 stawek dziennych albo karze pozbawienia wolności do lat 3, albo obu tym karom łącznie”.

<sup>7</sup> J. K. Warylewski, § 79 [w:] T. Bąkowski, P. Bielski, K. Kaszubowski, M. Kokoszcyński, J. Stelina, G. Wierczyński, J. K. Warylewski, *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, Warszawa 2003, LEX/el.

<sup>8</sup> T.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 852 ze zm.; art. 55 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii: „Kto, wbrew przepisom ustawy, dokonuje przywozu, wywozu, przewozu, wewnątrzwspólnotowego nabycia lub wewnątrzwspólnotowej dostawy środków odurzających, substancji psychotropowych, nowych substancji psychoaktywnych lub słomy makowej, podlega grzywnie i karze pozbawienia wolności do lat 5”.

<sup>9</sup> S. Lewandowski, *Retoryczne i logiczne podstawy argumentacji prawniczej*, Warszawa 2013.

<sup>10</sup> J. K. Warylewski, op. cit., § 79.

Odnosząc się do postulatów przedstawionych w petycji na wstępie należy wskazać, że kwestia dotycząca nowelizacji ustawy o ochronie zwierząt w zakresie sankcji określonej w art. 37a ust. 1 oraz w art. 37b ust. 1 i 2 mieści się zasadniczo w granicach swobody ustawodawcy.

Należy podzielić stanowisko Wnioskodawcy, że sankcje określone w art. 37a ust. 1 oraz w art. 37b ust. 1 i 2 ustawy o ochronie zwierząt budzą pewne wątpliwości interpretacyjne, mogące mieć także wpływ na ich praktyczne stosowanie przez organy wymiaru sprawiedliwości. W przepisach tych artykułów używa się sformułowania „podlega karze aresztu lub grzywny”. Zgodnie z zasadami logiki prawniczej tak skonstruowana sankcja sugeruje, że sprawca ww. wykroczeń będzie mógł ponieść jedną z tych kar, lub obie kary łącznie. Co więcej, sposób sformułowania ww. sankcji nie odpowiada przyjętym regułom konstruowania przepisów, określonym w Zasadach Techniki Prawodawczej. W konsekwencji należy uznać, że sankcje z art. 37a ust. 1 oraz z art. 37b ust. 1 i 2 ustawy o ochronie zwierząt sformułowane są w sposób nieprecyzyjny, przez co mogą być niezrozumiałe dla adresatów norm w nich zawartych.

Wskazać jednakże należy, że rozstrzygające co do zasadności modyfikacji sankcji z art. 37a ust. 1 oraz z art. 37b ust. 1 i 2 ustawy o ochronie zwierząt w kształcie zaproponowanym przez Wnioskodawcę powinny natomiast okazać się ustalenia dokonane na podstawie metod naukowych, legitymowanych przez naukę prawa karnego, takich jak przeprowadzenie oraz analiza odpowiednich badań, w tym statystyk wykroczeń oraz akt postępowań w sprawach o ww. wykroczenia. Dopiero zaś powzięte informacje, w tym także uzyskane od odpowiednich podmiotów mogłyby potwierdzić albo zanegować zasadność wprowadzenia propozycji Wnioskodawcy co do nowego kształtu sankcji określonej w art. 37a ust. 1 oraz w art. 37b ust. 1 i 2 ustawy o ochronie zwierząt.

## **V. Wnioski końcowe**

Zastrzeżenia Wnioskodawcy petycji dotyczące aktualnej treści sankcji określonej w art. 37a ust. 1 oraz w art. 37b ust. 1 i 2 ustawy o ochronie zwierząt należy uznać za zasadne.

Dostosowanie sankcji określonej w art. 37a ust. 1 oraz w art. 37b ust. 1 i 2 ustawy o ochronie zwierząt do reguł określonych § 79 ust. 1 Zasad techniki

prawodawczej z pewnością spowodowałyby usunięcie występujących wątpliwości interpretacyjnych, a nadto służyłoby dokładnemu, zrozumiałemu i jasnemu określeniu konsekwencji prawnych grożących sprawcom ww. wykroczeń.

Niemniej należy zaznaczyć, że ewentualną decyzję odnośnie do sposobu rozstrzygnięcia opiniowanej petycji powinna poprzedzić m.in. analiza dotychczasowej praktyki stosowania oraz wymiaru kary za wykroczenia z art. 37a ust. 1 oraz w art. 37b ust. 1 i 2 ustawy o ochronie zwierząt. Uzyskane informacje, w tym także dane otrzymane od odpowiednich podmiotów mogłyby potwierdzić albo zanegować zasadność zmiany sankcji wyżej wymienionych wykroczeń w brzmieniu zaproponowanym przez Wnioskodawcę.

Autor:

**Natalia Podraza**

ekspert ds. legislacji

w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych

Jacek Krawczyk

*Deskrytory bazy REX: petycja, wykroczenia, prawo karne, ochrona zwierząt.*