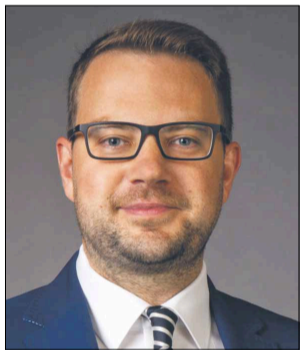


PiESEL, czyli bubel prawny

Założenia projektu ustawy o systemie rządowego rejestru psów i kotów przewidują rozwiązania skłaniające adresatów do zachowań niepożądanych w celu uwolnienia się od nowych obowiązków



for. mat. prasowe

DR HAB.
KRZYSZTOF KOŹMIŃSKI

radca prawny, kierownik Centrum Ocenę Skutków Regulacji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, partner zarządzający w kancelarii Jabłoński Koźmiński

Poprzednia kadencja parlamentarna obfitowała w potwoki legislacyjne, których nie tylko redakcyjna forma, lecz także stojąca za nimi koncepcja kompromitowała prawodawcę, narażając na szwank i tak już poważnie nadwyreżony autorytet prawa. Niektóre z nich można przynajmniej próbować usprawiedliwić dobrymi intencjami, koniecznością szybkiego działania oraz brakiem dostatecznej wiedzy w realiach światowej epidemii. Okazuje się, że w pol-

skim życiu publicznym wciąż silna jest wiara w moc nowych przepisów jako uniwersalnego plastra na faktyczne lub wymaginowane problemy, które niczym za dotknięciem czarodziejskiej różdżki znikną, gdy władza poświęci im uwagę, unormuje w formie ustawy oraz zaangażuje aparat biurokratyczny.

Takim właśnie rozwiązaniem, w mojej ocenie, jest koncepcja promowana przez niewielką, lecz głośną grupę aktywistów, znana szerzej jako PiESEL: kampania społeczna na rzecz wprowadzenia obowiązku czipowania i rejestracji psów i kotów w ogólnopolskiej elektronicznej bazie danych. Inicjatywa, którą poparł już oficjalnie Parlamentarny Zespół ds. Ochrony Praw Zwierząt oraz, jak wynika z materiałów dostępnych w internecie, również minister cyfryzacji, a także niemała grupa organizacji samorządowych. Stojąca za nią idea – choć być może na pierwszy rzut oka sensowna i potrzebna – sprowadza się do ewidencjonowania wszystkich psów i kotów w państwowym rejestrze i ma na celu podniesienie poziomu ich ochrony, zapobieganie bezdomności, stworzenie mechanizmu na wypadek zaginięcia, a także zagwarantowanie efektywnego nadzoru ze strony państwa nad ich opiekunami.

Cele i skutki

Mimo że deklarowane dążenia projektodawcy są chlubne, a finalny kształt regulacji nie jest jeszcze znany, założenia projektu ustawy budzą śmiech i grozę zarazem (projekt przewiduje ponoszenie opłat przez posiadaczy zwierząt oraz kary za niedopełnienie obowiązków), a także pytania, czy ich autor zadał sobie trud przewidzenia najbardziej prawdopodobnych skutków prawnych i faktycznych proponowanego rozwiązania. W związku z tym, że w materiałach promocyjnych takich prognoz brak – pozwolę sobie przedstawić moje przeczucia obejmujące ocenę skutków tej regulacji.

Przede wszystkim obawiam się, że na krótko przed wejściem w życie ustawy (np. w okresie *vacatio legis*) wielu jej adresatów, w celu uniknięcia przyszłych kosztów i sankcji, uwolni się od problemu, pozbywając się zwierzęcia. Ten drastyczny oraz niepożądany scenariusz, w którym głównymi ofiarami prozwierzęcych aktywistów staną się same zwierzęta, wydaje się całkiem realny, natomiast jest ignorowany i przemilczany w materiałach wspomnianej wyżej akcji społecznej. Wysoce prawdopodobne staje się zatem – co paradoksalne, ale często spotykane w prak-

tyce – wywołanie przez prawodawcę efektu przeciwnego do zamierzonego. Zamiast spadać, bezdomność zwierząt radykalnie wzrośnie.

Wyważanie otwartych drzwi

Poza tym już sam pomysł, by – w realiach Unii Europejskiej, zagwarantowanej swobody przemieszczania się osób (wraz z ich pupilami) oraz otwartych granic pomiędzy państwami członkowskimi wspólnoty – rejestrować psy i koty w rejestrze krajowym, sprawia wrażenie archaicznego i nieprzystającego do rzeczywistości. Tym bardziej że życie nie znosi próżni i obecnie, bez ustawowych ram prawnych, obowiązków i sankcji, od niemal dwóch dekad działają już prowadzone przez organizacje pozarządowe rejestry prywatne, obejmujące swoim zasięgiem terytorium niemal całej Unii Europejskiej. Odpowiedzialne za ich prowadzenie organizacje pozarządowe dysponują milionami rekordów zarejestrowanych w nich zwierząt, oferując swoim użytkownikom różny zakres usług towarzyszących rejestracji (w tym bezpłatny dostęp do systemu) oraz szansę zidentyfikowania psa lub kota w celu kontaktu z jego opiekunem – również wtedy, gdy przekroczy on granicę państwa. To na nich w wielu krajach zachodniej Europy oparł się krajowy ustawodawca, a w dokumentach unijnych rekomenduje się właśnie akces do ponadnarodowych sieci zamiast lokalnych baz danych prowadzonych przez administrację rządową. Projektodawcy PiESEL-u zdecydowali się tymczasem na wyważanie otwartych drzwi. Przewiduję, że zignorowanie kontekstu międzynarodowego będzie powodować liczne nowe, nieznane dotychczas problemy: np. pytania o obowiązek rejestracji psów i kotów przez cudzoziemców przebywających jedynie czasowo na terenie Polski, relację pomiędzy rejestrem polskim a ponadnarodowymi, a także wątpliwości konstytucyjne oraz kontrowersje w kontekście unijnym.

Trudno mi jednocześnie wierzyć, by ewentualna interwencja legislacyjna doprowadziła do stworzenia kompletnego i efektywnie funkcjonującego rejestru. Wróżę mu raczej niekompletność i bezużyteczność, czyniące regulację pozorną, a obowiązki i sankcje fikcyjnymi. Do powyższych wniosków prowadzi mnie prosta kalkulacja oraz znajomość obecnie funkcjonujących systemów teleinformatycznych prowadzonych przez organy władzy publicznej. Biorąc pod uwagę łączną liczbę kilkuna-

stu milionów psów i kotów bytujących w Polsce, konieczność budowy bazy danych od podstaw wraz z towarzyszącą jej infrastrukturą, a także włączenie do niej już oznakowanych zwierząt (projektodawca zakłada ich uwzględnienie, nie zastanawiając się w ogóle, kto miałby zająć się transferem danych i jak wielkie środki musiałyby zostać zaangażowane w ten proces), zajmie to lata, pochłonie nieproporcjonalnie duże zasoby, nie gwarantując wcale stworzenia pełnej bazy. A wszystko to ma się dzieć w kraju, w którym poziom informatyzacji jest dalece niesatysfakcjonujący, a funkcjonowanie istniejących systemów teleinformatycznych (dość wspomnieć o elektronicznych księgach wieczystych, czy Krajowym Rejestrze Sądowym) pozostawia sporo do życzenia.

Publicystyczne sformułowanie „bubel prawny” nie ma jednego, powszechnie przyjmowanego znaczenia. Są nimi zarówno regulacje irracjonalne i nieprzemysłane, wprowadzane pod wpływem emocji i życzeniowego myślenia w stylu „jakoś to będzie”, i „musi się udać”, jak i rozwiązania sensowne, lecz niedopuszczalne konstytucyjnie, a także skonstruowane nieudolnie pod względem obowiązującej techniki legislacyjnej oraz przyjmowanych standardów języka prawnego. Założenia projektu ustawy znanej szerzej jako PiESEL wydają się już u swoich podstaw wadliwe merytorycznie, nieprzystające do realiów, ignorujące bilans zysków i kosztów, a także wątpliwe konstytucyjnie. Nie trzeba weryfikować zredagowanego na ich podstawie projektu ustawy przez pryzmat zasad techniki prawodawczej, by to dostrzec. Fakt, że zdobyły sobie poparcie niektórych polityków rządzącej koalicji, nie napawa optymizmem w kontekście rozpoczynającej się kadencji parlamentarnej. Budzi też zdumienie w wymiarze politycznym – trudno wyobrazić sobie, by elektorat zareagował pozytywnie na perspektywę nowych opłat za psy i koty.

Sytuacja ta skłania raczej do formułowania niewygodnych pytań (czy polskiemu rządowi, zwłaszcza wobec zagrożenia militarnego i wyzwań w obszarze reform administracji publicznej, brakuje zadań? czy posiadacze psów i kotów cierpią na nadmiar środków finansowych, by nakładać na nich kolejne opłaty?). I do namawiania do odrzucenia optymizmu regulacyjnego na rzecz przyjęcia krytycznego spojrzenia na przez aktywistów koncepcje legislacyjne.