GREEN REV INSTITUTE

Jak projektować
reformy odporne
na strach polityków

LEGISLACJA POD PRESJĄ

LEKCJE Z PIĄTKI KACZYŃSKIEGO

SYLWIA SPUREK

LEGISLACJA POD PRESJĄ

LEGISLACJA POD PRESJĄ

LEKCJE Z PIĄTKI KACZYŃSKIEGO

Jak projektować
reformy odporne
na strach polityków

SYLWIA SPUREK

ZESPÓŁ PROJEKTOWY
Anna Spurek (kierownictwo), Morgan Janowicz, Dagmara Szastak

RECENZJE WYDAWNICZE
prof. dr hab. Andrzej Elżanowski, dr n. med. Janusz Janczukowicz,
prof. dr hab. Wojciech Pisula, dr hab. Justyna Tymieniecka-Suchanek,
dr hab. Anna Zawidzka-Łojek

REDAKCJA
Anna Boland

KOREKTA
Monika Tańska • monikatanska.pl
Agnieszka Czapczyk • Bestbook

SKŁAD I ŁAMANIE
Mateusz Czekała

PROJEKT GRAFICZNY OKŁADKI
Ula Pągowska

Publikacja wydana w ramach zadania
„Biała Księga Prac nad Piątką dla Zwierząt"
sfinansowanego ze środków Narodowego Instytutu Wolności –
Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego
w ramach Rządowego Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich
na lata 2018–2030.

Publikacja odzwierciedla jedynie opinię jej autora_ki. NIW-CRSO nie jest odpowiedzialny za sposób wykorzystania zawartych w niej informacji.

© copyright by Green REV Institute

ISBN: 978-83-974385-1-4

Green REV Institute
ul. Giordana Bruna 34 / skrytka 5
02–523 Warszawa
kontakt@greenrev.org

Spis treści

Streszczenie • 9

Executive Summary • 29

Zamiast wprowadzenia • 49

Metodologia • 63

Normatywne ramy procesu legislacyjnego w Polsce • 79
- Uwagi wprowadzające • 79
- Standardy konstytucyjne • 82
- Regulaminy parlamentarne • 87
- Inicjatywa ustawodawcza Rady Ministrów – odrębny reżim legislacyjny • 100
- Zasady techniki prawodawczej jako element standardów dobrej legislacji • 106
- Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa • 110
- Wnioski • 111

„Piątka dla Zwierząt" – jak to się zaczęło? • 117

Proces legislacyjny w Sejmie • 135
Pierwsze czytanie projektu ustawy • 135
Posiedzenie sejmowej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi • 146
Stanowiska i opinie przekazane do Sejmu RP • 156
Drugie i trzecie czytanie projektu ustawy w Sejmie • 159

Proces legislacyjny w Senacie • 171
Posiedzenie senackiej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi • 171
Posiedzenia senackiej Komisji Ustawodawczej • 193
Posiedzenie 23 września 2020 roku • 194
Posiedzenie 8 października 2020 roku • 235
Posiedzenie 12 października 2020 roku – poprawki senatorskie • 247
Opinie, stanowiska i uwagi zgłoszone do Senatu w sprawie ustawy • 250
Opinie instytucji i organizacji • 251
Uwagi obywateli i obywatelek • 269
Posiedzenie plenarne Senatu w dniu 13 października 2020 roku • 284
Posiedzenie plenarne Senatu w dniu 14 października 2020 roku • 298

Dlaczego się nie udało? • 303
Analiza systemowa • 303
Błędy prawne i proceduralne • 304
Błędy polityczne • 308
Ograniczenia działań organizacji społecznych • 313
Rola mediów w eskalacji konfliktu • 314
Błędy komunikacyjne • 316

Niedoszacowanie oporu interesów:
branże i lobbing • 317
Brak planu B • 319
Konkluzja • 320
Wywiady i panele – co mówią o porażce „Piątki dla Zwierząt" osoby eksperckie? • 321
Od „Piątki dla Zwierząt" do legislacyjnego pragmatyzmu: czego system się nauczył (a czego nie) • 328

Kompleksowe rekomendacje systemowe, czyli Model Projektowania Reformy • 337
Reforma jako proces, nie akt legislacyjny • 340
Reforma jako interwencja w system wartości • 342
Zwiększanie świadomości prawnej i obywatelskiej w zakresie ochrony zwierząt • 343
Wysoka jakość legislacyjna i prawna regulacji prawnych • 344
Pełna, rzetelna i merytoryczna ocena skutków regulacji (OSR) • 345
Konsultacje jako realne narzędzie współtworzenia oraz wzmocnienia legitymizacji • 346
Mapowanie interesariuszy, podmiotów przeciwnych reformie i układu sił • 348
Budowanie trwałej infrastruktury poparcia • 350
Segmentacja komunikacji i wielość narracji • 351
Zarządzanie mediami jako pole konfliktu • 352
Odporność na dezinformację • 353
Systematyczne angażowanie mediów i stała współpraca z mediami jako element strategii reformy • 354
Budowanie własnych mediów i zaplecza opiniotwórczego ruchu prozwierzęcego • 355

Dekompozycja reformy i zaplanowanie sektorowych projektów zmian • 356
Projektowanie zmian do negocjacji • 356
Scenariusze alternatywne • 357
Reforma jako funkcja systemu politycznego • 358
Wsparcie przez państwo profesjonalizacji kompetencji NGO oraz – szerzej – rozwoju społeczeństwa obywatelskiego • 359
Wchodzenie progresywnych osób aktywistycznych do polityki • 360
Reforma odporna na weto • 361
Ocena *ex post* jako element jakości legislacji • 362
Ocena funkcjonowania ustawy (OSR *ex post*) • 363
Ocena zaproponowanych rekomendacji • 364

Zamiast zakończenia. „Piątka dla Zwierząt" jako test jakości państwa • 379

ANEKSY

Legislacyjna oś czasu • 385
Bibliografia i źródła • 387
Metodologia • 391
Indeks nazwisk i nazw • 417

Streszczenie

1. Teza, cel i zakres publikacji

Publikacja *Legislacja pod presją. Lekcje z „Piątki Kaczyńskiego”* nie dotyczy jednej sprawy i jednego projektu ustawy. Jest analizą mechanizmów, które decydują o tym, czy progresywne reformy mają szansę być przeprowadzone przez instytucje państwa – czy też zostają zatrzymane, rozbrojone, „zamrożone” albo politycznie porzucone.

Publikacja wykorzystuje proces legislacyjny dotyczący „Piątki dla Zwierząt” Jarosława Kaczyńskiego jako studium przypadku pozwalające przeanalizować szersze mechanizmy stanowienia prawa pod presją. „Piątka dla Zwierząt” jest w tej książce nie tyle tematem samym w sobie, ile punktem odniesienia do analizy jakości państwa, legislacji, partycypacji i odporności reform na presję dużych grup interesów.

Celem publikacji była rekonstrukcja i analiza procesu legislacyjnego, politycznego i komunikacyjnego wokół „Piątki dla Zwierząt”, a poprzez tę rekonstrukcję i analizę – pokazanie mechanizmów, które wpływają na powodzenie lub

niepowodzenie publicznych reform. Rekonstruując przebieg prac nad projektowaną ustawą, identyfikowano czynniki, które doprowadziły do jej niepowodzenia i zatrzymania prac nad ustawą, ale przede wszystkim podjęto próbę wypracowania wniosków systemowych istotnych dla projektowania i wdrażania kolejnych reform w obszarze ochrony zwierząt, klimatu i transformacji systemu żywności.

Publikacja ma charakter studium przypadku o wymiarze quasilegislacyjnym i analitycznym. Pokazuje, w jaki sposób państwo reaguje na presję silnych grup interesu, konflikt wartości oraz napięcia społeczne towarzyszące próbom wprowadzania zmian. W tym sensie „Piątka dla Zwierząt" jest analizowana jako przypadek szerszego problemu – słabości państwa. Publikacja wpisuje się w strategiczne działania Green REV Institute – organizacji eksperckiej, strażniczej i rzeczniczej działającej na rzecz transformacji systemu żywności, ochrony zwierząt, klimatu oraz zdrowia publicznego.

2. Dlaczego „Piątka dla Zwierząt"?

Analizowany proces legislacyjny dotyczył jednego z najbardziej znaczących, a zarazem najbardziej konfliktowych projektów nowelizacji ustawy o ochronie zwierząt w Polsce w ostatnich latach. Projekt obejmował kilka obszarów ochrony zwierząt – od zakazu hodowli zwierząt na futra i ograniczenia uboju bez ogłuszania, przez problem wykorzystywania zwierząt w cyrkach, po regulacje dotyczące zwierząt domowych, schronisk,

interwencji organizacji społecznych i egzekwowania przepisów ustawy o ochronie zwierząt.

„Piątka" była zatem dużym pakietem zmian prawnych, naruszającym interesy wielu aktorów jednocześnie. Dlatego stała się tak dobrym – choć społecznie kosztownym – studium przypadku legislacji prowadzonej pod presją.

Projekt zaprezentowano 8 września 2020 roku podczas konferencji prasowej jako reakcję na opublikowane przez Onet.pl śledztwo przeprowadzone przez prozwierzęcego aktywistę na fermie futrzarskiej. Następnie w błyskawicznym tempie przeszedł przez Sejm: pierwsze czytanie odbyło się 16 września 2020 roku, posiedzenie sejmowej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi – w nocy z 16 na 17 września 2020 roku, a drugie i trzecie czytanie – 17 września 2020 roku. Oznaczało to, że projekt ustawy przeszedł przez Sejm w ciągu dwóch dób.

Po uchwaleniu przez Sejm ustawa trafiła do Senatu, który wykorzystał trzydziestodniowy termin na analizę projektu i zgłosił liczne poprawki. Po powrocie z Senatu do Sejmu proces legislacyjny jednak zatrzymano. Ustawy ostatecznie nie przyjęto, co nie zostało szerzej wyjaśnione opinii publicznej.

„Piątka dla Zwierząt" była przedstawiana przez jej przeciwników jako atak na wieś, zagrożenie dla gospodarki oraz ustawa wadliwa prawnie. Mówiono, że to „zamach na polskie rolnictwo", „niszczenie życia tysięcy polskich rolników", „uderzenie w polski interes narodowy". Przebieg prac nad projektem pokazał, że w procesie legislacyjnym szczególnie silnie wybrzmiały głosy dużych branż i podmiotów dysponujących zasobami organizacyjnymi, politycznymi, ekonomicznymi

i medialnymi, zdolnych do wywierania presji na ustawodawcę oraz przekształcenia debaty o ochronie zwierząt w debatę o interesach wsi, interesach gospodarczych, rolnictwie i bezpieczeństwie gospodarczym.

Przebieg tego procesu legislacyjnego odsłonił zjawiska, które mogą pojawić się przy każdej reformie uznanej za politycznie ryzykowną i przy każdej sprawie, w której politycy i polityczki chcą działać szybko, z pominięciem demokratycznych reguł państwa prawa. Dlatego „Piątka dla Zwierząt" jest w tej publikacji analizowana nie tylko jako historia jednej ustawy, ale jako studium przypadku jakości państwa, legislacji, partycypacji i odporności reform na presję dużych grup interesów.

3. Metodologia

Ze względu na złożony charakter badanego zjawiska zastosowano podejście łączące analizę danych zastanych oraz danych wywołanych, wykorzystujące zarówno metody jakościowe, jak i elementy analizy ilościowej.

W badaniu wykorzystano:

- analizę publicznie dostępnych materiałów i dokumentów dotyczących przebiegu prac nad „Piątką dla Zwierząt", w tym:
  - analizę dokumentów legislacyjnych, w tym protokołów stenograficznych z przebiegu posiedzeń plenarnych Sejmu i Senatu oraz komisji sejmowych i senackich;

  - analizę blisko 200 pisemnych opinii i stanowisk zgłoszonych w ramach procesu legislacyjnego;
- 25 wywiadów indywidualnych z przedstawicielami i przedstawicielkami organizacji pozarządowych, środowiska naukowego, polityki oraz mediów;
- 3 panele eksperckie;
- konsultacje dotyczące diagnozy problemu i rozwiązań proponowanych w publikacji;
- 5 niezależnych recenzji wydawniczych.

Tak zaprojektowana metodologia umożliwiła nie tylko odtworzenie przebiegu prac nad ustawą, ale również identyfikację mechanizmów systemowych wpływających na powodzenie lub niepowodzenie reform publicznych, szczególnie w obszarze postulatów progresywnych i spraw uznawanych za kontrowersyjne oraz politycznie ryzykowne.

4. Dlaczego się nie udało?

Niepowodzenie „Piątki dla Zwierząt" nie było skutkiem jednego błędu, lecz splotu kilku warstw porażki: proceduralnej, politycznej, komunikacyjnej i strategicznej. Projekt miał silny impuls moralny i medialny, zainicjowano go jednak w trybie i w sposób, który osłabił jego legitymację, doprowadził do konfliktu wewnątrz obozu władzy, uruchomił zdecydowany opór branż i nie stworzył procesu zdolnego zamienić polityczny impuls w trwałą zmianę systemową.

Nie wystarczyło poparcie społeczne dla poszczególnych rozwiązań, mobilizacja organizacji społecznych ani osobiste

zaangażowanie Jarosława Kaczyńskiego. Zabrakło procesu, który zabezpieczałby reformę legislacyjnie, prawnie, politycznie, komunikacyjnie i strategicznie.

Błędy prawne i proceduralne

Jednym z kluczowych problemów był wybór ścieżki poselskiej zamiast rządowej. Było to formalnie dopuszczalne, ale w praktyce pozwoliło ominąć bardziej wymagający reżim legislacyjny: planowanie prac, szczegółową Ocenę Skutków Regulacji (OSR), uzgodnienia międzyresortowe, konsultacje publiczne, opiniowanie oraz kontrolę legislacyjną zapewnianą przez komisję prawniczą i Rządowe Centrum Legislacji.

Projekt wszedł do Sejmu bez wystarczającego zaplecza analitycznego. Uzasadnienie było niewystarczające, brakowało kompleksowej OSR oraz systemowych konsultacji publicznych poprzedzających wniesienie projektu. Wady prawne i legislacyjne projektu, w tym wskazywane ryzyka dotyczące proporcjonalności, unijnych swobód oraz ewentualnej notyfikacji Komisji Europejskiej, ułatwiały przeciwnikom przedstawianie ustawy jako „bubla prawnego". Zarzut stawiano także błyskawicznemu tempu procedowania, które naruszało standard rzetelnej legislacji.

Błędy polityczne

Prace zainicjowano bez zbudowania trwałej większości politycznej. Sam impuls ze strony Jarosława Kaczyńskiego dawał projektowi siłę startową, ale nie zastępował realnej pracy

politycznej z klubem, koalicjantami, środowiskami wiejskimi, sektorem hodowli zwierząt i branżami połączonymi wspólnymi interesami. Porażka pokazała skalę siły politycznej sektora hodowlanego, który może być jednym z najpoważniejszych hamulców progresywnych reform w Polsce – również w obszarze klimatu, środowiska, zdrowia publicznego i praw zwierząt.

Ograniczenia działań organizacji społecznych

Mobilizacja organizacji prozwierzęcych była istotna, ale niewystarczająca wobec skali, zasobów i zdolności mobilizacyjnych przeciwników reformy. Brakowało trwałej infrastruktury poparcia, szerokiej koalicji społecznej, silnego zaplecza eksperckiego, lokalnego zakorzenienia oraz zdolności do systematycznego odpierania argumentów przeciwników.

Rola mediów w eskalacji konfliktu

Media nie były wyłącznie narzędziem komunikacji, lecz aktywnym uczestnikiem konfliktu. Mogły otwierać okno polityczne, ale także eskalować spór, upraszczać przekaz i wzmacniać narracje przeciwników, szczególnie w sytuacji braku strategicznego zarządzania ramami interpretacyjnymi, reagowania na dezinformację i przygotowania na utratę kontroli nad przekazem.

Błędy komunikacyjne

Projektowi zabrakło spójnej, wielopoziomowej i segmentowanej komunikacji. Jedna narracja oznacza ograniczone poparcie,

a komunikacja powinna być dostosowana do różnych grup społecznych, ich wartości, obaw i priorytetów. Przeciwnicy skutecznie przejęli ramę komunikacyjną, przedstawiając reformę jako atak na wieś, rolnictwo i bezpieczeństwo gospodarcze. Brakowało wcześniej przygotowanych strategii komunikacyjnych, kontrargumentów i języka zdolnego bronić podstawowych założeń reformy.

Niedoszacowanie oporu interesów: branże i lobbing

Jednym z kluczowych błędów było niedoszacowanie oporu interesów. Reformę uruchomiono bez wystarczającego rozpoznania aktorów branżowych, ich zasobów, powiązań, kanałów wpływu i zdolności mobilizacji. W sprawach dotyczących ochrony zwierząt kontrowersja, konflikt i opór są elementem projektu reformy. Reforma, która nie przewiduje oporu, jest reformą źle zaprojektowaną i podatną na zablokowanie przez system wpływu.

Brak planu B

„Piątka dla Zwierząt" była reformą pozbawioną scenariuszy alternatywnych. Tymczasem reforma bez planu B może zakończyć się wraz z pierwszym kryzysem, silnym oporem społecznym, atakiem grup interesu lub zmianą warunków politycznych. Projektowanie reformy nie objęło wariantów działania na wypadek utraty poparcia politycznego, protestów społecznych, negatywnej kampanii medialnej, opóźnienia

prac legislacyjnych albo odrzucenia części proponowanych rozwiązań.

5. Model Projektowania Reformy – rekomendacje

Przedstawione w książce rekomendacje tworzą Model Projektowania Reformy – zestaw standardów, zasad i działań służących zwiększeniu szans powodzenia reform legislacyjnych realizowanych w obszarze ochrony zwierząt, generujących silne konflikty interesów, napięcia polityczne oraz opór społeczny.

Model nie koncentruje się wyłącznie na samym opracowaniu projektu ustawy. Obejmuje również kwestie związane z diagnozą problemu, przygotowaniem zaplecza eksperckiego, analizą interesariuszy, komunikacją, budowaniem koalicji, procesem legislacyjnym, wdrażaniem reformy oraz jej monitorowaniem po wejściu w życie. Adresowany jest przede wszystkim do organizacji pozarządowych inicjujących reformy oraz prowadzących działania rzecznicze, strażnicze i partycypacyjne.

Reforma jako proces, nie akt legislacyjny

Reforma nie zaczyna się w Sejmie, ale dużo wcześniej. Jeżeli projektowana ustawa jest pierwszym krokiem w procesie reformy, projekt z definicji jest źle zaplanowany. Punktem wyjścia powinna być pogłębiona diagnoza problemu, analiza obowiązującego stanu prawnego, określenie pożądanych kierunków zmiany oraz zrozumienie przyczyn występowania

danego problemu. Dopiero na tej podstawie powinno następować rozważenie dostępnych instrumentów działania, określenie konkretnych celów reformy, ocena skuteczności dotychczasowych regulacji oraz identyfikacja alternatywnych rozwiązań prawnych. Zasadnicza część procesu przygotowania reformy powinna odbywać się przed formalnym wniesieniem projektu ustawy.

Reforma jako interwencja w system wartości

Reformy nie zmieniają jedynie przepisów prawa – zmieniają normy społeczne i styl życia, edukują i oddziałują na świadomość społeczną. Brak pracy na poziomie wartości może automatycznie generować opór. Dobrze przygotowana reforma zakłada uprzednie podnoszenie świadomości i wiedzy, edukowanie społeczeństwa, przesuwanie granic debaty publicznej i systematyczne włączanie tematyki praw zwierząt do dyskursu politycznego.

Zmiana musi być nie tylko słuszna – musi być pożądana. Musi także wyglądać racjonalnie. Ważne znaczenie ma sposób rozłożenia kosztów i korzyści oraz komunikacja tych proporcji.

Zwiększanie świadomości prawnej i obywatelskiej w zakresie ochrony zwierząt

Jednym z problemów towarzyszących reformom dotyczącym ochrony zwierząt pozostaje niski poziom świadomości prawnej i społecznej – również wśród części uczestników i uczestniczek

procesu legislacyjnego i debaty publicznej. Utrudnia to prowadzenie merytorycznej dyskusji, sprzyja utrwalaniu stereotypów oraz zwiększa podatność debaty publicznej na uproszczenia, dezinformację i narracje oparte na emocjach. Państwo powinno rozwijać długofalowe i systemowe działania obejmujące edukację przedszkolną i szkolną, podnoszenie świadomości społecznej, w tym konsumenckiej, a także specjalistyczne szkolenia dla osób odpowiedzialnych za stosowanie i egzekwowanie przepisów dotyczących ochrony zwierząt.

Wysoka jakość legislacyjna i prawna regulacji

Źle opracowana legislacja utrudnia procedowanie projektowanej ustawy i powoduje, że reforma jest niewiarygodna. Dobrze zaprojektowane przepisy to precyzyjne i jasne normy, które będą stosowalne i nie będą rodziły wątpliwości lub wyzwań na etapie ich egzekucji. Dotyczy to także przemyślanego *vacatio legis*, przepisów dostosowujących i przejściowych, mechanizmów kompensacyjnych, wsparcia transformacyjnego oraz rozważenia, kto i w jaki sposób ma kontrolować stosowanie prawa oraz je egzekwować.

Pełna, rzetelna i merytoryczna ocena skutków regulacji

Słaba OSR nie jest jedynie błędem technicznym. Dostarcza przeciwnikom narzędzi do zablokowania reformy. Rzetelna OSR ogranicza ryzyka związane z dezinformacją. OSR powinna rzetelnie identyfikować podmioty, na które oddziałuje

projektowana regulacja, analizować wpływ reformy na istotne obszary życia społecznego i gospodarczego, wskazywać źródła finansowania, źródła danych i przyjęte założenia, pokazywać doświadczenia z innych krajów oraz realistycznie oceniać możliwości wdrożenia, egzekwowania i mierzenia skuteczności nowych przepisów.

Konsultacje jako realne narzędzie współtworzenia i wzmocnienia legitymizacji

Konsultacje pominięte lub fasadowe, w tym zbyt krótkie, delegitymizują reformę jeszcze przed jej uchwaleniem. Konieczne jest angażowanie społeczeństwa, także w małych miejscowościach, lokalnie i w pracy z różnymi grupami społecznymi. Konsultacje pomagają budować konsensus społeczny. Mogą służyć skonfrontowaniu się z przeciwnikami jeszcze przed zainicjowaniem procesu legislacyjnego, neutralizowaniu oporu oraz przygotowaniu z wyprzedzeniem kontrargumentów. Głos organizacji społecznych, obywateli i obywatelek powinien być aktywnie włączony na każdym etapie prac nad projektem.

Mapowanie interesariuszy, podmiotów przeciwnych reformie i układu sił

Konieczne jest mapowanie aktorów branżowych, izb rolniczych, grup producenckich, think tanków sponsorowanych przez sektor hodowlany, polityków powiązanych z agroprzemysłem, mediów, struktur i aktorów zarządzających farmami

trolli w tzw. mediach społecznościowych. Mapowanie powinno ustalić zasoby, powiązania i zdolność mobilizacji przeciwników reformy, również tych, którzy mogą na reformie stracić i którzy mogą ją blokować. Reforma wdrażana bez takiego rozpoznania może przegrać w starciu z systemem wpływu.

Budowanie trwałej infrastruktury poparcia

Reforma nie powinna opierać się wyłącznie na jednorazowej mobilizacji społecznej. Konieczne jest tworzenie trwałych struktur wsparcia: sieci organizacji, osób eksperckich, liderów i liderek opinii oraz lokalnych inicjatyw, które będą podtrzymywać proces zmiany w dłuższym horyzoncie czasowym. Oznacza to także budowanie szerokich koalicji tematycznych i sojuszy ponad podziałami, poza „bańką" środowiska prozwierzęcego: ze środowiskiem lekarskim, nauczycielskim, z biznesem, samorządem lokalnym, organizacjami klimatycznymi oraz ze społecznościami lokalnymi.

Segmentacja komunikacji i wielość narracji

Jedna narracja oznacza ograniczone poparcie. Komunikacja powinna być dostosowana do różnych grup społecznych, ich wartości i priorytetów. Wymaga to identyfikowania źródeł oporu wobec reformy oraz projektowania komunikacji odpowiadającej na konkretne obawy, wartości lub narracje obecne w debacie publicznej. Reforma powinna mieć przygotowane wcześniej strategie komunikacyjne pozwalające odpowiadać na

różnego rodzaju argumenty bez rezygnowania z podstawowych założeń reformy. Komunikacja oparta na wielu perspektywach może być bardziej odporna. Przekaz należy testować jeszcze przed zainicjowaniem procesu legislacyjnego.

Zarządzanie mediami jako polem konfliktu

Media nie są wyłącznie narzędziem komunikacji, lecz aktywnym uczestnikiem konfliktu wokół reformy. Mogą otwierać okno polityczne, ale także eskalować spór, upraszczać przekaz i wzmacniać narracje przeciwników. Reforma powinna zakładać zarządzanie obecnością medialną jako proces strategiczny, obejmujący kontrolę ram interpretacyjnych, szybkie reagowanie na dezinformację oraz przygotowanie na utratę kontroli nad przekazem.

Odporność na dezinformację

Reforma, która nie zakłada ryzyka wystąpienia dezinformacji, oddaje przeciwnikom kontrolę nad opinią publiczną. Odporność na dezinformację powinno się projektować od początku procesu. Istotne jest mapowanie tematów podatnych na dezinformację, źródeł fałszywych narracji, kanałów dystrybucji i interesów stojących za przekazem. Odpowiadać na to powinny baza zweryfikowanych danych, gotowe odpowiedzi na przewidywalne manipulacje, współpraca z osobami i organizacjami wyspecjalizowanymi w fact-checkingu oraz stosowanie prebunkingu.

Systematyczne angażowanie mediów i stała współpraca z mediami

Reforma powinna zakładać długofalową i systematyczną współpracę z mediami – nie wyłącznie na etapie kryzysu lub bezpośrednio przed głosowaniem. Współpraca z mediami powinna służyć nie tylko informowaniu o projektowanych zmianach, lecz także zwiększaniu zrozumienia ich celów, przyczyn i potencjalnych skutków.

Budowanie własnych mediów i zaplecza opiniotwórczego ruchu prozwierzęcego

Długofalowe powodzenie reform dotyczących ochrony zwierząt wymaga nie tylko współpracy z mediami mainstreamowymi, ale również rozwijania własnego zaplecza medialnego, eksperckiego i publicystycznego. Konieczne jest tworzenie własnych mediów oraz wspieranie rozwoju kompetencji komunikacyjnych oraz kształcenia nowych osób zajmujących się publicystyką, mediami i strategiczną komunikacją społeczną wokół praw zwierząt.

Dekompozycja reformy i zaplanowanie sektorowych projektów zmian

Duża reforma uruchamia duży opór, podczas gdy reforma wycinkowa może ten opór rozproszyć. Jedna rozbudowana ustawa oznacza w wielu przypadkach jedną dużą koalicję

przeciwników, obejmującą podmioty reprezentujące różne interesy i różne obszary działalności. Strategia „małych ustaw" ogranicza ryzyko integrowania się przeciwników wokół jednego projektu oraz pozwala prowadzić debatę wokół bardziej precyzyjnie zdefiniowanych problemów. Dekompozycja reformy nie oznacza rezygnacji z ambitnych zmian, lecz zwiększenie szans na ich skuteczne przeprowadzenie.

Projektowanie zmian do negocjacji

Zmiany można projektować pryncypialnie, tak, aby następnie negocjacyjnie „zejść" z tzw. wysokiego C. Rozważenia wymaga również projektowanie rozwiązań przejściowych – zamiast natychmiastowego zakazu możliwe jest czasowe ograniczanie, stopniowe wygaszanie lub utrudnianie określonej działalności. Istotne znaczenie ma wcześniejsze określenie granic negocjacji. Projektodawcy powinni precyzyjnie wskazać elementy reformy, które nie podlegają negocjacjom, elementy możliwe do modyfikacji oraz minimalny wariant reformy, którego przyjęcie nadal będzie oznaczało osiągnięcie jej podstawowych celów.

Scenariusze alternatywne

Reforma pozbawiona scenariuszy alternatywnych może zakończyć się wraz z pojawieniem się pierwszego kryzysu, silnego oporu społecznego, ataku ze strony grup interesu lub niekorzystnych zmian politycznych. Projektowanie reformy powinno

obejmować nie tylko scenariusz podstawowy, ale również przygotowanie planu B, a niekiedy także planu C – na wypadek utraty poparcia politycznego, protestów społecznych, negatywnej kampanii medialnej, opóźnienia prac legislacyjnych czy odrzucenia części proponowanych rozwiązań.

Reforma jako funkcja systemu politycznego

Reformy nie inicjuje się i przeprowadza w próżni – jej powodzenie zależy od logiki systemu politycznego, w tym relacji partyjnych, cyklu wyborczego, dyscypliny klubowej oraz kalkulacji kosztów politycznych. Projektowanie reformy powinno obejmować ocenę uwarunkowań politycznych, w których reforma ma być procedowana, identyfikację potencjalnych źródeł oporu politycznego oraz analizę interesów, motywacji i ograniczeń najważniejszych uczestników procesu politycznego.

Wsparcie przez państwo profesjonalizacji kompetencji NGO i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego

Organizacje społeczne powinny być pełnoprawnym partnerem w procesie legislacyjnym, móc skutecznie lobbować na rzecz ważnych zmian społecznych i przebijać się przez narrację oraz wpływy grup interesu. Warto zapewnić organizacjom społecznym systemowe wsparcie umożliwiające rozwój oraz udział w szkoleniach, w tym w zakresie kompetencji komunikacyjnych. Bez takich narzędzi organizacje te pozostają często

na gorszej pozycji wobec dobrze przygotowanych i dysponujących większymi zasobami, często finansowanymi ze środków publicznych grup branżowych i lobbingowych.

Wchodzenie progresywnych osób aktywistycznych do polityki

Trwała zmiana społeczna i legislacyjna wymaga obecności w polityce osób, które traktują ochronę zwierząt jako istotny element dobra wspólnego, a nie – wyłącznie temat interwencyjny lub wizerunkowy. Znaczenie ma obecność osób wywodzących się ze środowisk społecznych, eksperckich i aktywistycznych, posiadających wiedzę, doświadczenie oraz gotowość do konsekwentnego reprezentowania określonych wartości w procesie podejmowania decyzji publicznych.

Reforma odporna na weto

Każda reforma wymagająca podpisu Prezydenta RP powinna być projektowana z uwzględnieniem pełnego „scenariusza prezydenckiego". Oznacza to konieczność analizy potencjalnego stanowiska Prezydenta RP już na etapie przygotowywania projektu, a nie dopiero po zakończeniu prac parlamentarnych. Osoby projektujące reformę powinny przygotować warianty działań na wypadek skierowania ustawy do ponownego rozpatrzenia przez Sejm, skierowania jej do Trybunału Konstytucyjnego lub zastosowania prawa weta. W przypadku reform o szczególnym znaczeniu warto również ocenić możliwość

zbudowania większości ⅗ głosów w Sejmie, pozwalającej na odrzucenie ewentualnego weta.

Ocena *ex post* jako element jakości legislacji

Każda regulacja, której proces legislacyjny został zatrzymany, „zamrożony" lub zakończył się politycznym niepowodzeniem, powinna podlegać analizie *ex post*. Powinna ona obejmować ocenę przyczyn niepowodzenia, identyfikację błędów proceduralnych, politycznych i komunikacyjnych, identyfikację podmiotów odpowiedzialnych za dalsze losy projektu oraz wskazanie elementów projektu, które można wykorzystać w przyszłości. Także nieprzyjęte projekty i nieudane reformy stanowią cenne źródło wiedzy o funkcjonowaniu systemu politycznego, skuteczności zastosowanych narzędzi oraz o barierach utrudniających przeprowadzenie zmian.

Ocena funkcjonowania ustawy – OSR *ex post*

Każda większa reforma dotycząca ochrony zwierząt powinna zawierać rzeczywisty mechanizm ewaluacji funkcjonowania ustawy *ex post*, przeprowadzanej w odpowiednim czasie po wejściu regulacji w życie. Ewaluacja powinna obejmować ocenę wpływu regulacji, która może zidentyfikować problemy wymagające korekt legislacyjnych. Formularz „Ocena funkcjonowania ustawy (OSR *ex post*)" powinien stać się realnym narzędziem uczenia się państwa na efektach wdrażanych regulacji.

Model Projektowania Reformy nie stanowi instrukcji gwarantującej sukces ani zamkniętego, wyczerpującego katalogu działań. Jest raczej mapą możliwych ryzyk, zbiorem warunków i dobrych praktyk, które mogą zwiększać szanse powodzenia progresywnych reform w niesprzyjającym otoczeniu społecznym, politycznym i medialnym. Model jest więc zaproszeniem do dalszej pracy.

Executive Summary

1. Thesis, aim and scope of the publication

"Legislation under Pressure" is not about one issue and one bill. It is an analysis of the mechanisms that determine whether progressive reforms have a chance of being carried out by state institutions – or whether they are stopped, disarmed, frozen or politically abandoned.

The publication uses the legislative process concerning Jarosław Kaczyński's "Five for Animals" as a case study that makes it possible to analyse broader mechanisms of law-making under pressure. In this book, the "Five for Animals" is not so much a topic in itself, but rather a point of reference for analysing the quality of the state, legislation, participation and the resilience of reforms to pressure from large interest groups.

The aim of the publication was to reconstruct and analyse the legislative, political and communication process around the "Five for Animals", and through this reconstruction and analysis – to show the mechanisms that influence the success or failure of public reforms. While reconstructing the course

of work on the proposed law, the factors that led to its failure and to the suspension of work on the law were identified, but above all an attempt was made to develop systemic conclusions relevant to the design and implementation of future reforms in the areas of animal protection, climate and the transformation of the food system.

The publication is a case study of a quasi-legislative and analytical nature. It shows how the state reacts to pressure from powerful interest groups, conflicts of values and social tensions accompanying attempts to introduce changes. In this sense, the "Five for Animals" is analysed as a case of a broader problem – the weakness of the state. The publication forms part of the strategic activities of the Green REV Institute – an expert, watchdog and advocacy organisation working for the transformation of the food system, animal protection, climate protection and public health.

2. Why the "Five for Animals"?

The legislative process concerned one of the most significant and, at the same time, most controversial amendments to the Animal Protection Act in Poland in recent years. The draft covered several areas of animal protection – from a ban on fur farming and restrictions on slaughter without stunning, through the issue of the use of animals in circuses, to regulations concerning companion animals, shelters, interventions by non-governmental organisations in cases of animal cruelty

or neglect and the enforcement of the provisions of the Animal Protection Act.

The "Five" was therefore a large package of legal changes affecting the interests of many actors at the same time. That is why it became such a good – although socially costly – case study of legislation conducted under pressure.

The draft was presented on 8 September 2020 during a press conference of Jarosław Kaczyński, leader of Law and Justice party (PiS), as a response to an investigation published by Onet.pl and carried out by an animal rights activist on a fur farm. It then passed through the Sejm at lightning speed – the first reading took place on 16 September 2020, the sitting of the Sejm Committee on Agriculture and Rural Development took place during the night of 16 to 17 September 2020, and the second and third readings took place on 17 September 2020. This meant that the bill passed through the Sejm within two days.

After being adopted by the Sejm, the law was sent to the Senate, which used the thirty-day period to analyse the draft and proposed numerous amendments. After the law returned from the Senate to the Sejm, however, the legislative process was halted. The law was ultimately not adopted, and this was not explained more broadly to the public.

The "Five for Animals" was presented by its opponents as an attack on the rural communities, a threat to the economy and a legally defective law. It was said to be an "attack on Polish agriculture", "the destruction of the lives of thousands of Polish farmers", and "a blow to the Polish national interest". The course of work on the draft showed that in the legislative

process the voices of large industries and entities with organisational, political, economic and media resources were particularly strong – actors capable of exerting pressure on the legislature and transforming the debate on animal protection into a debate about economic interests, the countryside, agriculture and economic security.

The legislative process revealed phenomena that may appear in the case of any reform considered politically risky and in any case in which politicians want to act quickly, bypassing the democratic rules of the rule of law. That is why the "Five for Animals" is analysed in this publication not only as the story of one law, but as a case study of the quality of the state, legislation, participation and the resilience of reforms to pressure from large interest groups.

3. Methodology

Due to the complex nature of the phenomenon under study, an approach was adopted that combined the analysis of existing data and data generated for the purposes of the study, using both qualitative methods and elements of quantitative analysis.

The study used:

- an analysis of publicly available materials and documents concerning the course of work on the "Five for Animals", including:
  - an analysis of legislative documents, including transcripts of plenary sittings of the Sejm and Senate, as well as meetings of Sejm and Senate committees;

  - an analysis of nearly 200 written opinions and positions submitted as part of the legislative process;
- twenty-five individual interviews with representatives of non-governmental organisations, academia, politics and the media;
- three expert panels;
- consultations concerning the diagnosis of the problem and the solutions proposed in the publication;
- five independent peer reviews.

The methodology designed in this way made it possible not only to reconstruct the course of work on the law, but also to identify systemic mechanisms affecting the success or failure of public reforms, especially in the area of progressive demands and issues considered controversial and politically risky.

4. Why did it fail?

The failure of the "Five for Animals" was not the result of a single mistake, but of an accumulation of several layers of failure: procedural, political, communication-related and strategic. The draft had a strong moral and media impulse, but it was initiated in a mode and in a manner that weakened its legitimacy, led to conflict within the governing camp, triggered determined resistance from industries and did not create a process capable of turning a political impulse into lasting systemic change.

Public support for individual solutions, mobilisation of non-governmental organisations, or Jarosław Kaczyński's personal involvement were not enough. What was missing was

a process that would secure the reform legislatively, legally, politically, in terms of communication and strategically.

Legal and procedural errors

One of the key problems was the choice of the parliamentary bill instead of the governmental bill. This was formally permissible, but in practice it allowed the more demanding legislative regime to be bypassed: work planning, a detailed Regulatory Impact Assessment, interministerial consultations, public consultations, opinion-giving and legislative scrutiny provided by the legal committee and the Government Legislation Centre.

The draft entered the Sejm without sufficient analytical backing. The explanatory memorandum was insufficient, there was no comprehensive Regulatory Impact Assessment and no systemic public consultations preceding the submission of the draft. The legal and legislative flaws of the draft, including the risks indicated with regard to proportionality, EU internal market freedoms and possible notification to the European Commission, made it easier for opponents to present the law as a defective law. Objections were also raised regarding the lightning-fast pace of the proceedings, which violated the standard of reliable legislation.

Political errors

The work was initiated without building a stable political majority. The impulse from Jarosław Kaczyński gave the draft

initial strength, but it did not replace real political work with the parliamentary caucus, coalition partners, rural communities, the animal farming sector and industries connected by shared interests. The defeat revealed the scale of the political power of the animal farming sector, which may be one of the most serious obstacles on progressive reforms in Poland – also in the areas of climate, the environment, public health and animal rights.

Limitations of the activities of non-governmental organisations

The mobilisation of animal rights organisations was important, but insufficient in the face of the scale, resources and mobilisation capacity of the reform's opponents. What was missing was a lasting infrastructure of support, a broad social coalition, strong expert backing, local rootedness and the ability to systematically counter the opponents' arguments.

The role of the media in escalating the conflict

The media were not merely a tool of communication, but an active participant in the conflict. They could open a political window, but also escalate the dispute, simplify the message and amplify the opponents' narratives, especially in a situation where there was no strategic management of interpretative frames, no response to disinformation and no preparation for losing control over the message.

Communication errors

The draft lacked coherent, multi-level and segmented communication. A single narrative means limited support, while communication should be adapted to different social groups, their values, concerns and priorities. Opponents successfully took over the communication frame, presenting the reform as an attack on the countryside, agriculture and economic security. What was missing were pre-prepared communication strategies, counterarguments and a language capable of defending the basic assumptions of the reform.

Underestimating the resistance of interests: industries and lobbying

One of the key errors was underestimating the resistance of interest groups. The reform was launched without sufficient recognition of industry actors, their resources, connections, channels of influence and mobilisation capacity. In matters concerning animal protection, controversy, conflict and resistance should be treated as part of the reform project. A reform that does not anticipate resistance is a poorly designed reform and vulnerable to being blocked by the system of influence.

Lack of a Plan B

The “Five for Animals” was a reform without alternative scenarios. A reform without a Plan B may end with the first crisis,

strong social resistance, an attack by interest groups or a change in political conditions. The design of the reform did not include variants of action in the event of loss of political support, social protests, a negative media campaign, delays in legislative work or rejection of some of the proposed solutions.

5. Reform Design Model – recommendations

The recommendations presented in the book form a Reform Design Model – a set of standards, principles and actions intended to increase the chances of success of legislative reforms carried out in the area of animal protection, generating strong conflicts of interest, political tensions and social resistance.

The model does not focus exclusively on drafting the bill itself. It also covers issues related to diagnosing the problem, preparing expert backing, analysing stakeholders, communication, coalition-building, the legislative process, implementation of the reform and its monitoring after it enters into force. It is addressed primarily to non-governmental organisations initiating reforms and conducting advocacy, watchdog and participatory activities.

Reform as a process, not a legislative act

A reform does not begin in the Sejm, but much earlier. If the proposed law is the first step in the reform process, the project is, by definition, poorly planned. The starting point should be an in-depth diagnosis of the problem, an analysis of the existing

legal framework, identification of the desired directions of change and an understanding of the causes of the problem. Only on this basis should the available instruments of action be considered, the specific goals of the reform defined, the effectiveness of existing regulations assessed and alternative legal solutions identified. The essential part of preparing a reform should take place before the formal submission of the bill.

Reform as an intervention in the system of values

Reforms do not only change legal provisions – they change social norms and lifestyles, educate and influence social awareness. Lack of work at the level of values may automatically generate resistance. A well-prepared reform assumes prior awareness-raising and knowledge-building, educating society, shifting the boundaries of public debate and systematically introducing the topic of animal rights into political discourse.

Change must not only be right – it must be desirable. It must also appear rational. The way in which costs and benefits are distributed, and the communication of these proportions, are of key importance.

Increasing legal and social awareness in the field of animal protection

One of the problems accompanying reforms concerning animal protection remains the low level of legal and social awareness – also among some participants in the legislative process and

public debate. This makes it difficult to conduct a substantive discussion, contributes to the perpetuation of stereotypes and increases the vulnerability of public debate to simplifications, disinformation and narratives based on emotions. The state should develop long-term and systemic activities covering pre-school and school education, raising social awareness, including consumer awareness, as well as specialised training for those responsible for applying and enforcing provisions concerning animal protection.

High legislative and legal quality of regulation

Poorly drafted legislation makes it more difficult to proceed with the proposed law and makes the reform unreliable. Well-designed provisions are precise and clear norms that will be applicable and will not give rise to doubts or challenges at the stage of their enforcement. This also concerns well-considered vacatio legis, adjustment and transitional provisions, compensation mechanisms, transformational support and consideration of who is to monitor the application of the law and enforce it, and how.

Full, reliable and substantive Regulatory Impact Assessment

A weak Regulatory Impact Assessment (RIA) is not merely a technical error. It provides opponents with tools to block the reform. A reliable RIA reduces risks related to disinformation.

The RIA should reliably identify the entities affected by the proposed regulation, analyse the impact of the reform on key areas of social and economic life, indicate sources of funding, data sources and assumptions adopted, present experiences from other countries and realistically assess the possibilities of implementing, enforcing and measuring the effectiveness of the new provisions.

Consultations as a real tool of co-creation and strengthening legitimacy

Consultations that are omitted or merely superficial, including those that are too short, delegitimise a reform even before it is adopted. It is necessary to engage society, including in small towns, locally and by working with different social groups. Consultations help build social consensus. They may serve to confront opponents even before the legislative process is initiated, to neutralise resistance and to prepare counterarguments in advance. The voice of non-governmental organisations and citizens should be actively included at every stage of work on the draft.

Mapping stakeholders, actors opposing the reform and the balance of power

It is necessary to map industry actors, chambers of agriculture, producer groups, think tanks sponsored by the animal farming sector, politicians linked to agro-industry, the media, structures

and actors managing troll farms in so-called social media. The mapping should determine the resources, connections and mobilisation capacity of opponents of the reform, including those who may lose out as a result of the reform and who may block it. A reform implemented without such recognition may lose in confrontation with the system of influence.

Building a durable infrastructure of support

A reform should not rely solely on one-off social mobilisation. It is necessary to create durable support structures: networks of organisations, experts, opinion leaders and local initiatives that will sustain the process of change in the long term. This also means building broad thematic coalitions and alliances across divides, beyond the "bubble" of the animal rights community: with the medical community, teachers, business, local government, climate organisations and local communities.

Segmentation of communication and plurality of narratives

A single narrative means limited support. Communication should be adapted to different social groups, their values and priorities. This requires identifying the sources of resistance to the reform and designing communication that responds to specific fears, values or narratives present in public debate. The reform should have pre-prepared communication strategies allowing responses to various kinds of arguments without

abandoning the basic assumptions of the reform. Communication based on multiple perspectives may be more resilient. The message should be tested before the legislative process is initiated.

Managing the media as a field of conflict

The media are not merely a tool of communication, but an active participant in the conflict around the reform. They may open a political window, but also escalate the dispute, simplify the message and amplify opponents' narratives. The reform should assume the management of media presence as a strategic process, including control of interpretative frames, rapid response to disinformation and preparation for losing control over the message.

Resilience to disinformation

A reform that does not assume the risk of disinformation hands control over public opinion to its opponents. Resilience to disinformation should be designed from the beginning of the process. It is crucial to map topics susceptible to disinformation, sources of false narratives, distribution channels and the interests behind the message. The response should include: a database of verified data, ready answers to predictable manipulations, cooperation with individuals and organisations specialised in fact-checking, and the use of prebunking.

Systematic engagement of the media and constant cooperation with the media

The reform should assume long-term and systematic cooperation with the media – not only at the stage of crisis or immediately before a vote. Cooperation with the media should serve not only to inform about the proposed changes, but also to increase understanding of their goals, causes and potential effects.

Building the animal rights movement's own media and opinion-forming base

The long-term success of reforms concerning animal protection requires not only cooperation with mainstream media, but also the development of its own media, expert and journalistic base. It is necessary to create the movement's own media and to support the development of communication competences and the education of new people dealing with journalism, the media and strategic social communication around animal rights.

Decomposition of reform and planning sectoral change projects

A large reform triggers large resistance, while a partial reform may disperse that resistance. One extensive law often means one large coalition of opponents, including entities representing different interests and different areas of activity. The strategy of "small laws" reduces the risk of opponents integrating around

one project and allows the debate to be conducted around more precisely defined problems. Decomposition of reform does not mean abandoning ambitious changes, but increasing the chances of successfully carrying them out.

Designing changes for negotiation

Changes may be designed in a principled way, so that they can then be negotiated "down from a high C". It is also worth considering the design of transitional solutions – instead of an immediate ban, it is possible to introduce temporary restrictions, gradual phasing-out or making a given activity more difficult. It is crucial to determine the boundaries of negotiation in advance. Those designing the reform should precisely indicate which elements of the reform are non-negotiable, which elements may be modified, and what minimum variant of the reform would still mean achieving its basic goals.

Alternative scenarios

A reform without alternative scenarios may end with the emergence of the first crisis, strong social resistance, an attack by interest groups or unfavourable political changes. Reform design should include not only the basic scenario, but also the preparation of a Plan B, and sometimes also a Plan C: in the event of loss of political support, social protests, a negative media campaign, delays in legislative work or rejection of some of the proposed solutions.

Reform as a function of the political system

A reform is not initiated and carried out in a vacuum – its success depends on the logic of the political system, including party relations, the electoral cycle, party discipline and calculations of political costs. Reform design should include an assessment of the political conditions in which the reform is to be processed, identification of potential sources of political resistance and analysis of the interests, motivations and limitations of the most important participants in the political process.

State support for the professionalisation of NGO competences and the development of civil society

Non-governmental organisations should be partners in the legislative process, able to lobby effectively for important social changes and to break through the narratives and influence of interest groups. It is worth providing NGOs with systemic support enabling development and participation in training, including in the field of communication competences. Without such tools, social organisations often remain in a weaker position vis-à-vis well-prepared industry and lobbying groups with greater resources, often financed from public funds.

Entry by progressive activists into politics

Lasting social and legislative change requires the presence in politics of people who treat animal protection as an important

element of the common good, and not merely as an intervention or a matter of political image. The presence of people originating from social, expert and activist communities, who have knowledge, experience and readiness to consistently represent specific values in the public decision-making process, is important.

A reform resilient to veto

Every reform requiring the signature of the President of the Republic of Poland should be designed with the full "presidential scenario" in mind. This means the need to analyse the potential position of the President already at the stage of preparing the draft, and not only after the completion of parliamentary work. Those designing the reform should prepare variants of action in the event that the law is referred back to the Sejm for reconsideration, referred to the Constitutional Tribunal, or vetoed. In the case of reforms of particular significance, it is also worth assessing the possibility of building a three-fifths majority in the Sejm allowing a potential veto to be overridden.

Ex post evaluation as an element of the quality of legislation

Every law whose legislative process has been halted, "frozen" or ended in political failure should be subject to ex post analysis. It should include an assessment of the causes of failure, identification of procedural, political and communication errors,

identification of the entities responsible for the further fate of the draft and indication of the elements of the draft that may be used in the future. Drafts that were not adopted and failed reforms are also a valuable source of knowledge about the functioning of the political system, the effectiveness of the tools used and the barriers that make it difficult to carry out change.

Evaluation of the functioning of the law – ex post Regulatory Impact Assessment

Every major reform concerning animal protection should include a real mechanism for ex post evaluation of the functioning of the law, carried out after an appropriate period following the entry into force of the law. The evaluation should include an impact assessment of the regulation, which may identify problems requiring legislative corrections. The "Evaluation of the Functioning of the Law (ex post Regulatory Impact Assessment)" form should become a real tool through which the state learns from the effects of implemented regulations.

The Reform Design Model is not an instruction manual guaranteeing success, nor is it a closed, exhaustive catalogue of actions. It is rather a map of possible risks, a set of conditions and good practices that may increase the chances of success of progressive reforms in an unfavourable social, political and media environment. The model is therefore an invitation to further work.

Zamiast wprowadzenia

Każda zmiana, która narusza silne interesy, jest nie tylko testem gotowości polityków i polityczek do głosowania za konkretną ustawą. To test ich politycznej dojrzałości, niezależności i odwagi do tworzenia lepszego świata wbrew interesom silniejszych. Jest to również test jakości państwa i siły demokratycznych instytucji, odporności procesu legislacyjnego i realności partycypacji społecznej. To również próba zdolności organizacji pozarządowych do mobilizacji i budowania zaplecza społecznego, eksperckiego i komunikacyjnego dla takiej zmiany. Niniejsza publikacja opowiada o takim właśnie teście. O tym, co dzieje się z reformą, gdy trafia pod presję strachu polityków, presję branż, presję mediów, presję konfliktu społecznego i presję systemu, który częściej broni status quo, niż projektuje przyszłość.

Legislacja pod presją nie dotyczy jednej sprawy i jednego projektu ustawy. Jest analizą mechanizmów, które decydują o tym, czy progresywne reformy mają szansę być przeprowadzone przez instytucje państwa – czy też zostają zatrzymane, „rozbrojone", „zamrożone" albo politycznie porzucone.

Podtytułowe *Lekcje z „Piątki Kaczyńskiego”* należy czytać właśnie w tym sensie – jako lekcje z konkretnego, wybranego do analizy procesu, które mogą zostać wykorzystane przy projektowaniu kolejnych ważnych reform. Nie ma przy tym znaczenia, czy reformy te będą dotyczyć bezpieczeństwa żywnościowego, ochrony zwierząt przed zabijaniem, przemocą i eksploatacją, spraw klimatu i środowiska naturalnego, czy praw kobiet, osób LGBTIQ, czy też praw innych osób wykluczanych przez system. Wszędzie tam, gdzie zmiana narusza interesy silniejszych, poprzeczka jest ustawiona naprawdę wysoko.

Niniejsza publikacja wykorzystuje proces legislacyjny dotyczący „Piątki dla Zwierząt” Jarosława Kaczyńskiego jako studium przypadku pozwalające przeanalizować szersze mechanizmy stanowienia prawa pod presją. Analizowany proces legislacyjny dotyczył jednego z najbardziej znaczących, a zarazem najbardziej konfliktowych projektów stanowiących nowelizację ustawy o ochronie zwierząt w Polsce w ostatnich latach. Projekt obejmował kilka obszarów ochrony zwierząt – od zakazu hodowli zwierząt na futra i ograniczenia uboju bez ogłuszania, przez problem wykorzystywania zwierząt w cyrkach, po regulacje dotyczące zwierząt domowych, schronisk, interwencji organizacji społecznych i egzekwowania przepisów ustawy o ochronie zwierząt. „Piątka” nie była zmianą punktową, ale dużym pakietem zmian prawnych naruszającym interesy wielu aktorów jednocześnie. Dlatego stała się tak dobrym – choć społecznie kosztownym – studium przypadku legislacji prowadzonej pod presją.

8 września 2020 roku podczas konferencji prasowej „Piątkę dla Zwierząt" zaprezentowano jako reakcję na opublikowane przez Onet.pl śledztwo przeprowadzone przez prozwierzęcego aktywistę na fermie futrzarskiej. Projekt tej ustawy w ciągu dwóch dób przeszedł przez Sejm. Następnie, po trzydziestu dniach prac Senatu, wrócił do Sejmu, a potem już na zawsze zaginął w polityczno-legislacyjnym boju. Przebieg tego procesu legislacyjnego był spektakularny, ale jak wiemy – nie był niczym wyjątkowym w sensie systemowym. Odsłonił zjawiska, które już były nam znane, i takie, które mogą pojawić się przy każdej reformie uznanej za politycznie ryzykowną i przy każdej innej, gdzie politycy i polityczki chcą zrobić coś tu i teraz z pominięciem demokratycznych reguł państwa prawa. Dlatego też „Piątka dla Zwierząt" jest w tej książce nie tyle tematem samym w sobie, ile punktem odniesienia do analizy jakości państwa, legislacji, partycypacji i odporności reform na presję dużych grup interesów.

Celem tej publikacji jest rekonstrukcja i analiza procesu legislacyjnego, politycznego i komunikacyjnego wokół „Piątki dla Zwierząt", a poprzez tę rekonstrukcję i analizę – pokazanie mechanizmów, które wpływają na powodzenie lub niepowodzenie publicznych reform. Analizy prowadzone były na podstawie danych zastanych – publicznie dostępnych materiałów i dokumentów, a także danych wywołanych – własnych badań jakościowych. Podczas rekonstrukcji przebiegu prac nad projektowaną ustawą identyfikowano czynniki, które doprowadziły do jej niepowodzenia i zatrzymania prac nad ustawą: silne i słabe strony przyjętej strategii działania, ale przede wszystkim

podjęto próbę wypracowania wniosków systemowych istotnych dla projektowania i wdrażania kolejnych reform w obszarze ochrony zwierząt, klimatu i transformacji systemu żywności. Publikacja ma charakter studium przypadku o wymiarze quasi-legislacyjnym i analitycznym, które pokazuje, w jaki sposób państwo reaguje na presję silnych grup interesu. Pokazuje konflikt wartości oraz napięcia społeczne towarzyszące próbom wprowadzania takich zmian. W tym właśnie sensie „Piątka dla Zwierząt" jest w niniejszej publikacji analizowana jako przypadek szerszego problemu – słabości państwa.

Dlaczego „Piątka dla Zwierząt"? Dlaczego teraz? Powrót do tej sprawy po 6 latach nie jest ćwiczeniem z kategorii historii legislacji. Jest pytaniem o współczesne standardy państwa prawa. Czy od 2020 roku system polityczny i legislacyjny stał się bardziej odporny na presję grup interesu? Czy organizacje pozarządowe mają dziś silniejszą pozycję ustrojową? Czy państwo lepiej projektuje reformy dotyczące praw zwierząt, klimatu, zdrowia publicznego i systemu żywności? Historia „Piątki dla Zwierząt" nie jest zamkniętą historią jednej ustawy, ale otwartą dyskusją o mechanizmach, które nadal decydują o tym, co może stać się prawem, a co uznaje się za politycznie zbyt ryzykowne. Warto również postawić pytanie, gdzie są dzisiaj branże, których interesy naruszała „Piątka". Czy straciły polityczne i gospodarcze wpływy? Czy przeciwnie – wzmocniły swoje zaplecze, kanały oddziaływania i zdolność blokowania wszelkich, naruszających status quo zmian?

Publikacja ma także znaczenie dokumentacyjne. Stanowi zapis i analizę jednego z najważniejszych momentów młodej

historii walki o prawa zwierząt w Polsce. To właśnie z dokumentowania działalności ruchu można wyciągać wnioski na przyszłość.

Publikacja została podzielona na kilka zasadniczych części. W pierwszej kolejności przedstawiono normatywne ramy procesu legislacyjnego w Polsce, obejmujące zarówno standardy konstytucyjne, jak i te wynikające z Zasad techniki prawodawczej i przepisów dotyczących działalności lobbingowej, jak również postanowienia Regulaminów Sejmu, Senatu i Rady Ministrów. Część ta stanowi punkt odniesienia dla dalszej analizy i pozwala ocenić przebieg prac nad „Piątką dla Zwierząt" przez pryzmat obowiązujących standardów stanowienia prawa. Ma ona również wymiar praktyczny. Pokazuje bowiem, co trzeba wiedzieć, aby skutecznie uczestniczyć w procesie legislacyjnym, aby móc efektywnie reagować na jego naruszenia i nie przegrywać reform już na poziomie procedur.

Następnie zrekonstruowano przebieg prac nad „Piątką dla Zwierząt". Pokazano proces od momentu przedstawienia projektu ustawy, przez prace sejmowe i senackie, po zatrzymanie procesu legislacyjnego po powrocie ustawy z Senatu do Sejmu. Analiza obejmuje zarówno formalny przebieg procesu ustawodawczego, jak i stanowiska zgłaszane przez instytucje publiczne, organizacje społeczne, środowiska branżowe oraz przez obywateli i obywatelki, szeroko cytując wypowiedzi osób biorących udział w pracach. Cytowane wypowiedzi nie są wyłącznie suchym zapisem debaty parlamentarnej. Wypowiedzi polityków i polityczek, a także innych uczestników i uczestniczek tego procesu pokazują również, jakich argumentów

używają strażnicy i strażniczki status quo, jak buduje się opór wobec zmiany i gdzie zabrakło skutecznej kontrargumentacji ze strony politycznych oraz społecznych sojuszników i sojuszniczek reformy. Niejako przy okazji można zobaczyć również, że system wykorzystywania zwierząt jest siecią naczyń połączonych. Interesy jednej branży splatają się z interesami innych, co tworzy efekt synergii i wzmacnia skalę oddziaływania, a konsumenci i konsumentki rzadko widzą pełny łańcuch zależności, który wspierają swoimi codziennymi wyborami.

Kolejną część publikacji poświęcono identyfikacji przyczyn niepowodzenia reformy. Analizie poddano czynniki prawne, proceduralne, polityczne, komunikacyjne i społeczne, a także rolę mediów, organizacji społecznych oraz grup interesu. Uzupełnieniem tej części są wyniki wywiadów indywidualnych i paneli eksperckich, które pozwoliły skonfrontować analizę materiałów źródłowych z doświadczeniami osób uczestniczących w debacie publicznej wokół „Piątki dla Zwierząt".

W dalszej części podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, czego państwo nauczyło się z doświadczenia „Piątki dla Zwierząt" oraz które błędy wyeliminowano, a które nadal pozostają obecne w procesach projektowania reform. Publikację zamyka Model Projektowania Reformy – zestaw rekomendacji systemowych, politycznych, komunikacyjnych i organizacyjnych adresowanych do osób oraz instytucji projektujących i wdrażających reformy w zakresie ochrony zwierząt, w szczególności do organizacji pozarządowych prowadzących działania rzecznicze, strażnicze oraz w obszarze partycypacji społecznej. Dzięki temu książka nie jest wyłącznie rekonstrukcją wydarzeń, lecz także zbiorem inspiracji do projektowania dobrego prawa

i prowadzenia skutecznych działań strażniczych i rzeczniczych. Pokazuje istotne elementy reform odpornych na polityczny strach i działania silnych grup interesu.

Publikacja ma charakter analityczny i „wdrożeniowy". Z jednej strony diagnozuje problem, opiera się na silnym materiale źródłowym, z drugiej – proponuje praktyczne rozwiązania. Dlatego została oparta na rozbudowanej metodologii jakościowej i ilościowej, łączącej różne źródła danych i perspektywy analityczne, w tym wywiady indywidualne i panele eksperckie, o czym mowa w dalszej części publikacji. Umożliwiło to pogłębioną refleksję nad strategiami legislacyjnymi. Jednocześnie przeprowadzono analizę dokumentów i materiałów legislacyjnych, w tym analizę kilkuset stron protokołów stenograficznych z przebiegu posiedzeń plenarnych Sejmu i Senatu oraz sejmowych i senackich komisji, a także blisko 200 pisemnych opinii i stanowisk zgłoszonych w ramach procesu legislacyjnego. Tak zaprojektowana metodologia pozwoliła uchwycić zarówno wymiar systemowy, jak i operacyjny analizowanego procesu – od konstrukcji projektu ustawy, przez dynamikę polityczną, po reakcje społeczne i działania grup interesu. Umożliwiła także pokazanie „Piątki dla Zwierząt" jako lekcji legislacyjnej na przyszłość: co i dlaczego się nie udało oraz czy i czego system już się nauczył, a jakich wniosków nadal nie wyciągnął. W publikacji uwzględniono również niektóre relacje i przekazy medialne dotyczące „Piątki", traktując je jako istotny element kontekstu politycznego, społecznego i komunikacyjnego reformy[1].

1 Analiza ta obejmowała przede wszystkim wskazanie wybranych mechanizmów wpływających na dynamikę debaty publicznej. Należy jednak podkreślić,

Publikacja pokazuje nie tylko, jak wygląda proces legislacyjny, lecz także – jak trzeba się do niego przygotować. Adresowana jest do organizacji pozarządowych, w szczególności tych prowadzących działania rzecznicze, strażnicze i partycypacyjne, oraz do aktywistów i aktywistek, ruchów obywatelskich i środowisk eksperckich, choć pomocna może być dla wszystkich osób projektujących ustawy, parlamentarzystów i parlamentarzystek, administracji publicznej, a także mediów.

Przedmiotem publikacji jest przy tym analiza mechanizmów legislacyjnych, politycznych i komunikacyjnych wokół „Piątki dla Zwierząt". Przedmiotem publikacji nie jest w związku z tym kompleksowa ocena merytoryczna poszczególnych postulatów „Piątki" lub analiza innych pojawiających się w debacie publicznej rekomendacji dotyczących ochrony zwierząt. Publikacja nie obejmuje także analizy ekonomicznych, finansowych i gospodarczych skutków poszczególnych postulatów, w tym wpływu projektowanych zmian na sytuację określonych grup. Nie dotyczy również analizy kosztów zaniechania reform czy zaprojektowania docelowego całościowego modelu merytorycznej reformy prawa ochrony zwierząt. Jak już wspomniano celem publikacji jest bowiem pokazanie mechanizmów systemowych wpływających na powodzenie lub niepowodzenie

że analiza medioznawcza, w szczególności agenda-setting mediów tradycyjnych czy analiza dotycząca tzw. mediów społecznościowych, obejmująca dynamikę narracji, mechanizmy polaryzacji, dezinformacji oraz wpływu poszczególnych aktorów medialnych, to odrębny, samodzielny obszar badawczy wymagający zastosowania dodatkowych metod i narzędzi analitycznych, wykraczający poza zakres niniejszej publikacji.

prób przeprowadzania reform w obszarach generujących silne konflikty społeczne, gospodarcze i polityczne.

Jednym z pytań, które wraca po tych kilku latach, jest pytanie o bilans tamtego zdarzenia. Czy „Piątka dla Zwierząt" bardziej pomogła sprawie ochrony zwierząt – otwierając debatę i uruchamiając mobilizację, czy też zaszkodziła – wzmacniając opór sektora hodowlanego i polityczny strach przed takimi reformami? Niniejsza publikacja nie odpowiada na to pytanie prostym bilansem zysków i strat, ale pokazuje mechanizmy, które pozwalają je uczciwie postawić, i stwarza czytelnikom i czytelniczkom przestrzeń do samodzielnej próby odpowiedzi na to pytanie.

Publikacja nie stanowi opracowania poświęconego filozoficznym, etycznym ani teoretycznoprawnym podstawom podmiotowości zwierząt ani sporom dotyczącym ich statusu prawnego. Nie objęła ona również filozoficznej, socjologicznej ani politologicznej analizy aksjologicznych podstaw ochrony zwierząt w Polsce ani rekonstrukcji dominujących systemów wartości wpływających na debatę publiczną i proces legislacyjny. Problematyka ta ma charakter wielowymiarowy i wymagałaby – w osobnym już opracowaniu – odrębnej, pogłębionej analizy.

Publikacja nie stanowi także opracowania dotyczącego kulis wewnętrznych negocjacji i powstałych w wyniku „Piątki" konfliktów politycznych w Prawie i Sprawiedliwości, nie próbuje identyfikować intencji projektodawców i osób stojących za pomysłem. Jej celem nie jest również ustalanie, jakie konkretne działania – poza formalnym procesem legislacyjnym – podejmowały

środowiska branżowe, grupy interesu i podmioty lobbujące, ani analiza politycznych, organizacyjnych, medialnych i biznesowych powiązań przeciwników „Piątki".

Publikacja wpisuje się w strategiczne działania Green REV Institute – organizacji eksperckiej, strażniczej i rzeczniczej działającej na rzecz transformacji systemu żywności, ochrony zwierząt, klimatu oraz zdrowia publicznego. Green REV Institute prowadzi monitoring procesów legislacyjnych i polityk publicznych, przygotowuje analizy, raporty i stanowiska eksperckie, uczestniczy w konsultacjach publicznych oraz działaniach rzeczniczych na poziomie krajowym i międzynarodowym. Organizacja współpracuje z przedstawicielami i przedstawicielkami nauki, organizacji społecznych, administracji publicznej, mediów oraz biznesu, wykorzystując dane, badania i wiedzę ekspercką do formułowania rekomendacji dotyczących polityk publicznych. Przygotowanie niniejszej publikacji stanowi element tych działań.

„Piątkę dla Zwierząt" potraktowano nie tylko jako jeden z najważniejszych projektów legislacyjnych dotyczących ochrony zwierząt w Polsce, lecz także jako studium przypadku pozwalające analizować funkcjonowanie procesu legislacyjnego, wpływ grup interesu, jakość debaty publicznej oraz skuteczność strategii politycznych, komunikacyjnych i rzeczniczych. W tym sensie publikacja wykracza poza problematykę ochrony zwierząt i dotyczy szerszego zagadnienia projektowania oraz wdrażania reform w demokratycznym państwie prawa.

Publikacja odzwierciedla również kierunek rozwoju Green REV Institute, wyznaczany konsekwentnie i pryncypialnie przez

jego szefową, Annę Spurek, która od lat rozwija działania łączące perspektywę ochrony zwierząt, praw człowieka, bezpieczeństwa żywnościowego, zdrowia publicznego i ochrony klimatu. W tym ujęciu prawa zwierząt nie są traktowane jako zagadnienie odrębne, lecz jako część szerszej refleksji nad odpowiedzialnością państwa, jakością stanowionego prawa oraz zdolnością instytucji publicznych do przeprowadzania reform odpowiadających na współczesne wyzwania społeczne i środowiskowe.

Na koniec, ogromne podziękowania należą się wszystkim osobom, które zechciały podzielić się swoją wiedzą, doświadczeniem i przemyśleniami, w ramach wywiadów indywidualnych, paneli eksperckich, oraz – na końcowym etapie prac – uwagami do przygotowanego tekstu publikacji. Bez nich niniejsza książka nie uwzględniałaby tak wielu cennych perspektyw i nie objęłaby wielu ważnych wniosków, z których mogą skorzystać teraz wszystkie osoby i organizacje, które chcą zmieniać rzeczywistość – dla ludzi, dla zwierząt i dla planety.

Publikacja została napisana w ramach projektu „Biała księga prac nad Piątką dla Zwierząt", sfinansowanego ze środków Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego w ramach Rządowego Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018–2030. Dziękujemy za wsparcie!

Podsumowując, należy zauważyć, że „Piątka dla Zwierząt" nie była doskonałym tworem legislacyjnym. Nie obejmowała progresywnych postulatów i trudno uznać ją za modelowy przykład projektowania reformy, prowadzenia dobrego procesu konsultacyjnego czy budowania szerokiej strategii politycznej

i komunikacyjnej. Należy jednak odnotować jej polityczne oraz społeczne znaczenie. Być może po raz pierwszy w Polsce prawa zwierząt stały się jednym z centralnych tematów debaty publicznej. Debaty, która pokazała skalę naruszeń i oporu systemu, ale też znaczenie potencjału mobilizacyjnego. W tym sensie „Piątka Kaczyńskiego" przesunęła okno Overtona. Sprawiła, że kwestie wcześniej marginalizowane, traktowane jako radykalne, nieistotne albo po prostu politycznie niewygodne, chociaż na chwilę weszły do głównego nurtu rozmowy o państwie, gospodarce, wsi i o odpowiedzialności człowieka za prawa zwierząt innych niż ludzie.

Właśnie w tej logice należy czytać także przedstawioną przez autorkę niniejszej publikacji rok później „nową Piątkę dla Zwierząt". „Nowa Piątka" nie była projektem legislacyjnym ani reformą zaprojektowaną jako kompromis do natychmiastowego procedowania. Nie stanowiła wycinkowego podejścia do problemu. Miała przede wszystkim prowokować, otwierać debatę i poszerzać granice politycznej wyobraźni. Obejmowała postulaty wprowadzenia zakazu wykorzystywania zwierząt w cyrkach i delfinariach oraz zakaz polowań, w tym wędkarstwa, od 2023 roku. Mówiła o zakazie otwierania nowych hodowli od 2025 roku, zakazie badań z wykorzystaniem zwierząt od 2030 roku, a także o całkowitym zakazie hodowli zwierząt od 2040 roku i jak najszybszym wprowadzeniu ochrony zwierząt do Konstytucji RP[2]. W podobnym duchu utrzymana

2 M. Anaszewicz, S. Spurek, *Wegańska Polska już w 2040 roku?*, „Krytyka Polityczna", 17.09.2021, https://krytykapolityczna.pl/kraj/spurek-anaszewicz-nowa-piatka-dla-zwierzat/ (dostęp 26.05.2026).

była kolejna inicjatywa autorki – „Piątka dla branży roślinnej", która dotyczyła zakazu reklamy mięsa, mleka i jaj, likwidacji funduszy promocji tych produktów, powołania funduszu promocji weganizmu, wprowadzenia od przedszkola edukacji klimatycznej i edukacji dotyczącej praw zwierząt oraz 0% VAT na zamienniki mięsa, mleka i jaj.

Postulaty „Piątki Spurek" – zgodnie z planem – wywołały ogromne emocje właśnie dlatego, że nie mieściły się w granicach dotychczasowej debaty. Prowokowały przeciwników, zmuszały do reakcji, do wyjścia z politycznej strefy komfortu, obnażały język obrony status quo i pokazywały, jak szybko system uruchamia mechanizmy dyscyplinowania tych, którzy i które mówią o zmianie zbyt wcześnie, zbyt wprost i zbyt konsekwentnie. Ale bez takich interwencji nie przesuwa się granic tego, co politycznie możliwe. Reformy odporne na strach polityków zaczynają się często od postulatów, które najpierw wywołują śmiech, oburzenie albo panikę, a dopiero później stają się przedmiotem negocjacji, projektów ustaw i realnej zmiany.

Ta książka pokazuje drogę – od politycznego pomysłu, przez konflikt i opór, po pytanie, jak projektować reformy, które nie tylko przesuwają debatę publiczną, lecz także mają szansę stać się prawem. Prawdziwe zmiany zaczynają się od dużych idei, ale wygrywają dopiero wtedy, gdy zostają przełożone na strategie, procedury, koalicje, dobrą komunikację i, co ważne, na projekt legislacyjny odporny na presję przeciwników.

Legislacja pod presją to nie tylko opis historii jednej ustawy. To diagnoza sposobu, w jaki państwo reaguje na reformy naruszające interesy silniejszych. *Lekcje z „Piątki Kaczyńskiego"*

są więc lekcjami o jakości prawa, o partycypacji, o sile grup interesu, o słabościach organizacji społecznych i o politycznym strachu. A pytanie o reformy odporne na strach polityków jest pytaniem o to, jak przejść od przesuwania granic debaty do skutecznego projektowania zmiany, która ma szansę stać się prawem.

Metodologia

Celem niniejszej publikacji była rekonstrukcja oraz analiza procesu legislacyjnego, dotyczącego projektu ustawy określanego jako „Piątka dla Zwierząt", a także identyfikacja czynników, które wpłynęły na niepowodzenie tej reformy. Równolegle podjęto próbę sformułowania rekomendacji mogących zwiększyć skuteczność przyszłych reform dotyczących nie tylko ochrony zwierząt, ale również innych polityk publicznych – wywołujących silne konflikty społeczne, polityczne i gospodarcze – odnoszących się do praw kobiet, praw osób LGBTIQ czy praw środowiska naturalnego i szeroko rozumianej polityki klimatycznej.

Ze względu na złożony charakter badanego zjawiska zastosowano podejście łączące analizę danych zastanych oraz danych wywołanych, wykorzystując zarówno metody jakościowe, jak i elementy analizy ilościowej. Pozwoliło to uchwycić proces legislacyjny z różnych perspektyw – formalnoprawnej, politycznej, społecznej, komunikacyjnej i instytucjonalnej – oraz skonfrontować dokumenty i materiały źródłowe z doświadczeniami osób uczestniczących w debacie publicznej wokół „Piątki dla Zwierząt". W badaniu wykorzystano analizę dokumentów

legislacyjnych, w tym protokołów stenograficznych z przebiegu posiedzeń plenarnych Sejmu i Senatu oraz komisji sejmowych i senackich, a także pisemnych opinii i stanowisk zgłoszonych w ramach procesu legislacyjnego, oraz wywiady indywidualne z interesariuszami procesu legislacyjnego, panele eksperckie, a także konsultacje dotyczące diagnozy problemu i rozwiązań proponowanych w ramach niniejszej publikacji. Tak zaprojektowana metodologia umożliwiła nie tylko odtworzenie przebiegu prac nad ustawą, lecz także identyfikację mechanizmów systemowych wpływających na powodzenie lub niepowodzenie reform publicznych, szczególnie w obszarze postulatów progresywnych i spraw uznawanych za kontrowersyjne i politycznie ryzykowne.

Kluczowym elementem metodologii – przed przystąpieniem do prac nad publikacją – były wywiady pogłębione. Do wywiadów zaproszono 60 osób, a 25 osób (przedstawiciele i przedstawicielki organizacji pozarządowych, środowiska naukowego, polityki oraz mediów) wyraziło zgodę na udział w tej części prac[1]. Dobór rozmówców i rozmówczyń był ukierunkowany na pozyskanie wiedzy od osób uczestniczących w procesach rzeczniczych, legislacyjnych, eksperckich i komunikacyjnych związanych z problematyką ochrony zwierząt.

Wywiady miały charakter częściowo ustrukturyzowany i były prowadzone na podstawie jednolitego kwestionariusza badawczego[2]. Narzędzie obejmowało zarówno pytania

1 Lista osób, które wzięły udział w wywiadach – zob. aneks.

2 Treść kwestionariusza wywiadu dołączono w ramach aneksów niniejszej publikacji.

zamknięte w pięciostopniowej skali ocen, jak i pytania otwarte, pozwalające na pogłębioną refleksję nad przebiegiem prac nad „Piątką dla Zwierząt". Część ilościowa koncentrowała się na ocenie m.in. samego projektu, skuteczności działań organizacji pozarządowych, roli mediów, postawy polityków i polityczek, znaczenia lobbingu oraz wpływu uwarunkowań politycznych na losy reformy. Część jakościowa służyła identyfikacji najważniejszych przyczyn niepowodzenia projektu, rekonstrukcji przebiegu procesu legislacyjnego, wskazaniu najważniejszych błędów popełnionych przez poszczególnych aktorów oraz sformułowaniu rekomendacji dotyczących przyszłych reform w obszarze ochrony zwierząt. Uwagę poświęcono także doświadczeniom respondentów i respondentek, ich obserwacjom oraz interpretacjom wydarzeń towarzyszących pracom nad ustawą.

Przyjęta konstrukcja wywiadów umożliwiła połączenie elementów ilościowych i jakościowych. Uzyskane dane pozwoliły na identyfikację dominujących ocen dotyczących poszczególnych aspektów reformy oraz na uchwycenie bardziej złożonych mechanizmów politycznych, społecznych i komunikacyjnych, które wpłynęły na przebieg i rezultat procesu legislacyjnego.

Równolegle – przed przystąpieniem do prac nad publikacją – zorganizowano cykl trzech paneli eksperckich z udziałem osób zajmujących się prawem, polityką, komunikacją, nauką oraz działalnością społeczną[3]. Panele miały charakter

3 Zaproszono 15 osób; 6 osób wyraziło zgodę na udział. Lista osób, które wzięły udział w panelach eksperckich – zob. aneks.

moderowanych dyskusji problemowych i zostały zaprojektowane jako narzędzie służące nie tylko diagnozie przyczyn niepowodzenia „Piątki dla Zwierząt", lecz także wypracowaniu rekomendacji dotyczących projektowania przyszłych reform zarówno w obszarze ochrony zwierząt, jak i w innych obszarach budzących emocje i kontrowersje[4].

Każdy panel poświęcono odrębnemu wymiarowi procesu reform. Pierwszy koncentrował się na strategiach polityczno-prawnych i poszukiwał odpowiedzi na pytanie, jak projektować prawo dotyczące ochrony zwierząt w sposób zwiększający szanse jego przyjęcia i wdrożenia. Dyskusja obejmowała m.in. kwestie jakości procesu legislacyjnego, budowania poparcia politycznego, tworzenia ponadpartyjnych koalicji oraz instytucjonalizacji udziału organizacji społecznych w procesie stanowienia prawa. Drugi panel poświęcono strategiom społecznym i sojuszniczym. Jego celem było zidentyfikowanie mechanizmów budowania społecznego poparcia dla reform dotyczących ochrony zwierząt, rozwijania współpracy z innymi środowiskami oraz tworzenia skutecznych narracji pozwalających wychodzić poza krąg osób już zainteresowanych tematyką praw zwierząt. Trzeci panel dotyczył strategii kontrnarracyjnych, defensywnych i ofensywnych. Uczestnicy i uczestniczki analizowali sposoby identyfikowania przeciwników reform, przeciwdziałania praktykom grup interesu i lobby, reagowania na negatywne narracje oraz wykorzystywania mediów i komunikacji społecznej do budowania poparcia dla zmian.

4 Treść scenariusza każdego z trzech paneli eksperckich dołączono w ramach aneksów niniejszej publikacji.

Panele miały charakter ustrukturyzowany. Uczestnicy i uczestniczki otrzymywali wcześniej zestawy pytań problemowych stanowiących podstawę dyskusji. Celem nie było osiągnięcie konsensusu, lecz identyfikacja możliwych kierunków działań oraz zebranie rekomendacji dotyczących przyszłych reform. Efektem każdego panelu było wypracowanie katalogu proponowanych rozwiązań i priorytetowych działań odnoszących się do aspektów prawnych, politycznych, społecznych i komunikacyjnych analizowanego problemu.

Wnioski z wywiadów indywidualnych oraz konkluzje paneli eksperckich zaprezentowano szczegółowo w części publikacji dotyczącej przyczyn niepowodzenia „Piątki dla Zwierząt”[5].

Jako jeden z zasadniczych elementów procesu przygotowania niniejszej publikacji zaproponowano konsultacje – dotyczące już opracowanej, pierwszej wersji publikacji. Ich celem było nie tylko zebranie opinii dotyczących samej publikacji, ale również włączenie różnych środowisk w debatę nad przyczynami niepowodzenia „Piątki dla Zwierząt” oraz nad przyszłością reform dotyczących ochrony zwierząt, stąd nazwano je – konsultacjami społecznymi publikacji. Proces konsultacyjny miał służyć zwiększeniu transparentności prac nad dokumentem, budowaniu zaufania społecznego oraz stworzeniu przestrzeni do wyrażenia merytorycznych opinii przez różne grupy interesariuszy. Istotnym elementem metodologii było założenie, że konsultacje mają wzmocnić jakość końcowych wniosków i rekomendacji poprzez uwzględnienie doświadczeń osób

5 Wnioski z wywiadów i paneli przedstawiono na podstawie materiałów przygotowanych przez Barbarę Wołk, która je przeprowadzała i koordynowała.

uczestniczących w debacie publicznej w obszarze ochrony zwierząt. Konsultacje potraktowano więc nie jako formalny etap opiniowania gotowego dokumentu, lecz jako narzędzie współtworzenia diagnozy i rekomendacji dotyczących przyszłych działań legislacyjnych, rzeczniczych i strażniczych. Założono udział w konsultacjach przedstawicieli i przedstawicielek organizacji pozarządowych, środowiska naukowego, mediów, aktywistów i aktywistek oraz podmiotów sektora prywatnego i publicznego właściwych w zakresie problematyki ochrony zwierząt. Dzięki temu możliwe było skonfrontowanie różnych perspektyw dotyczących procesu legislacyjnego, komunikacji, działań politycznych oraz potencjalnych strategii dotyczących przyszłych reform.

Metodologię badania oparto na formularzu konsultacji społecznych, który służył zebraniu opinii, ocen oraz rekomendacji dotyczących zarówno samej publikacji, jak i przyszłych działań legislacyjnych, rzeczniczych i strażniczych związanych z ochroną zwierząt[6]. W ramach konsultacji, w celu zapewnienia wysokiego standardu merytorycznego, publikację poddano pięciu niezależnym recenzjom wydawniczym przygotowanym przez osoby reprezentujące różne dyscypliny naukowe – nauki prawne, bioetykę, psychologię, nauki medyczne i animal studies. Interdyscyplinarny charakter procesu recenzyjnego pozwolił na ocenę publikacji zarówno pod kątem poprawności prawnej i metodologicznej, jak i jej

6 Treść formularza konsultacji społecznych dołączono w ramach aneksów niniejszej publikacji.

znaczenia społecznego, politycznego oraz praktycznej użyteczności w obszarze projektowania legislacji.

Formularz podzielono na 6 głównych części. Pierwsza część obejmowała informacje o osobie uczestniczącej, w tym podstawowe dane identyfikacyjne, reprezentowany sektor oraz pytanie o wcześniejszy udział w pracach nad „Piątką dla Zwierząt". Druga część dotyczyła ogólnej oceny książki. Publikację oceniano w pięciostopniowej skali pod kątem rzetelności opisu procesu legislacyjnego, trafności diagnozy przyczyn niepowodzenia „Piątki dla Zwierząt", uwzględnienia różnych perspektyw interesariuszy, użyteczności wniosków dla przyszłych działań legislacyjnych oraz realności rekomendacji. Trzecią część formularza poświęcono identyfikacji luk i braków publikacji. Zawierała pytania otwarte dotyczące pominiętych wątków, obszarów przedstawionych zbyt powierzchownie oraz elementów wymagających doprecyzowania. Czwarta część koncentrowała się na zaproponowanych przez autorkę rekomendacjach. Osoby uczestniczące w konsultacjach wskazywały najważniejsze rekomendacje zawarte w publikacji, oceniały, które z rekomendacji są najmniej realistyczne, a także proponowały dodatkowe rozwiązania i kierunki działań. Piąta część dotyczyła użyteczności publikacji. Oceniano, dla jakich grup odbiorców i odbiorczyń może być przydatna, oraz opisywano potencjalne praktyczne zastosowania raportu. W ostatniej części formularza można było uzasadniać wcześniejsze oceny i przedstawiać dodatkowe refleksje dotyczące procesu legislacyjnego, przyszłych reform albo samej publikacji.

W ramach konsultacji społecznych publikację otrzymały 154 osoby reprezentujące sektor organizacji pozarządowych, środowisko eksperckie, aktywizm społeczny, sektor prywatny, naukę, media oraz politykę. Łącznie uzyskano zwrotnie 31 wypełnionych formularzy[7]. Wśród osób uczestniczących w konsultacjach znalazło się 13 osób eksperckich, w tym przedstawicieli i przedstawicielek nauki oraz zawodów prawniczych, 8 osób reprezentujących organizacje pozarządowe, 6 osób związanych z aktywizmem i inicjatywami społecznymi, 3 osoby ze świata mediów oraz 1 osoba reprezentująca politykę. Pięć osób reprezentujących naukę, poza wypełnieniem formularza, przygotowało również, jak wskazano wyżej, pogłębione recenzje wydawnicze publikacji. Pięć osób uczestniczących

7 Lista osób, które wzięły udział w konsultacjach publikacji – zob. aneks. Należy odnotować, że część osób uczestniczyła w więcej niż jednym etapie projektu, występując w różnych rolach badawczych i eksperckich. Wynikało to ze specyfiki analizowanej problematyki oraz ograniczonej liczebności środowiska osób mających jednocześnie wiedzę ekspercką, doświadczenie praktyczne oraz bezpośrednią znajomość okoliczności związanych z pracami nad „Piątką dla Zwierząt". W konsekwencji niektóre osoby brały udział zarówno w wywiadach indywidualnych, jak i w panelach eksperckich lub konsultacjach. Dobór uczestników i uczestniczek poszczególnych etapów projektu miał charakter celowy i opierał się na kryteriach merytorycznych, obejmujących doświadczenie zawodowe, działalność ekspercką, dorobek naukowy, doświadczenie rzecznicze, uczestnictwo w debacie publicznej lub zaangażowanie w procesy związane z ochroną zwierząt. Celem nie było uzyskanie reprezentatywności statystycznej, lecz zgromadzenie wiedzy i doświadczeń dotyczących projektowania, komunikowania i wdrażania reform w obszarze ochrony zwierząt. Jednocześnie udział tej samej osoby w różnych etapach projektu służył weryfikacji i pogłębianiu wniosków formułowanych na wcześniejszych etapach badania, co stanowiło element triangulacji jakościowej, a nie – powielania tych samych danych.

w konsultacjach wskazało przy tym, że brało bezpośredni udział w pracach nad „Piątką dla Zwierząt" w 2020 roku, m.in. poprzez zgłaszanie uwag, udział w posiedzeniach komisji lub współpracę z mediami.

Wiele ze zgłoszonych w ramach konsultacji uwag uwzględniono w tekście. Szeroko skorzystano w szczególności z uwag dotyczących rekomendacji zawartych w publikacji. Uwagi te, zgłaszane w ramach IV części formularza konsultacyjnego, omówiono w ostatniej części publikacji. W tym miejscu przedstawiono uwagi ujęte w odpowiedziach na pozostałe pytania.

Ocena publikacji przez osoby biorące udział w konsultacjach była zdecydowanie pozytywna. Na pytanie, na ile publikacja rzetelnie opisuje proces legislacyjny, 21 osób przyznało najwyższą ocenę 5, 8 osób – ocenę 4, a 2 osoby – ocenę 3. Podobnie oceniono trafność identyfikacji przez autorkę przyczyn niepowodzenia „Piątki dla Zwierząt": 17 osób przyznało ocenę 5, a 11 osób – ocenę 4. Stosunkowo wysoko oceniono także uwzględnienie różnych perspektyw interesariuszy. W tym przypadku 14 osób wskazało ocenę 5, a 9 osób – ocenę 4. Pozytywnie oceniono użyteczność przedstawionych wniosków dla przyszłych działań legislacyjnych dotyczących ochrony zwierząt: 17 osób przyznało ocenę 5, a 11 osób – ocenę 4. Rozkład odpowiedzi pokazuje, że publikację odebrano jako wartościowe i użyteczne opracowanie, zarówno pod względem analitycznym, jak i praktycznym.

W odpowiedzi na pytanie, dla kogo publikacja może być użyteczna, najczęściej wskazywano polityków i polityczki (26 wskazań), organizacje pozarządowe (25), osoby aktywistyczne (25) oraz legislatorów i legislatorki (24). Niewiele mniej odpowiedzi

dotyczyło mediów (22) oraz środowiska naukowego (21). Wyniki pokazują, że publikacja postrzegana jest nie jako materiał skierowany wyłącznie do jednego środowiska, lecz jako narzędzie pomocne dla różnych grup uczestniczących w projektowaniu, analizowaniu, komunikowaniu i wdrażaniu zmian społecznych oraz legislacyjnych. W odpowiedzi na pytanie o zakres użyteczności publikacji dla samych uczestników i uczestniczek najczęściej podkreślano jej wartość jako źródła wiedzy, wzoru dobrej praktyki opracowania tego typu dokumentu, studium przypadku, jako materiału analitycznego oraz punktu odniesienia dla przyszłych działań legislacyjnych i rzeczniczych prowadzonych przez organizacje pozarządowe, dla budowania nowej narracji, jako baza do artykułów naukowych, tekstów publicystycznych, opinii prawnych, jak również w pracy akademickiej i dydaktycznej, w tym jako punkt wyjścia do dalszych badań nie tylko nad prawami zwierząt, jakością stanowienia prawa i skutecznością reform społecznych, lecz także jako punkt odniesienia do planowania i realizacji kampanii rzeczniczych na rzecz spraw, które nadal pozostają poza marginesem debaty publicznej, o których politycy i polityczki boją się mówić, bo to się politycznie nie opłaca.

W odniesieniu do zawartego w formularzu pytania o istotne wątki nieujęte w publikacji zwracano uwagę na potrzebę szerszego ujęcia kontekstu politycznego oraz prawno-instytucjonalnego prac nad „Piątką dla Zwierząt". Wskazywano m. in. na rolę Prezydenta RP, mechanizm tzw. zamrażarki sejmowej, odpowiedzialność Parlamentarnego Zespołu ds. Ochrony Praw Zwierząt, dynamikę wewnątrz większości parlamentarnej,

rolę opozycji oraz rekonstrukcję tego, co wydarzyło się po powrocie ustawy z Senatu do Sejmu – i jak to wpłynęło na utratę zaufania do polityków. Pojawiały się także sugestie, aby mocniej odnieść się do wcześniejszych prób reform, w tym do projektu z 2017 roku, oraz do politycznego i społecznego momentu, w którym „Piątkę" przedstawiono. Zwracano uwagę, że potrzebne jest wyraźne rozróżnienie między stanem prawnym w zakresie Oceny Skutków Regulacji projektów poselskich obowiązującym w 2020 roku, a więc w czasie procedowania „Piątki dla Zwierząt", a stanem aktualnym. Pojawiły się także uwagi o egzekucji przepisów, w szczególności w kontekście analizy działalności i zaniechań Inspekcji Weterynaryjnej, policji, prokuratury, sądów. Za przydatne uznawano dodanie porównania międzynarodowego – z sytuacją w państwach, które wprowadzały określone zakazy i ograniczenia. Wskazywano także na takie kwestie, jak brak dopuszczenia do legislacji praktyków stosowania prawa, brak szkoleń dla sędziów, urzędników i organów ścigania z ustawy o ochronie zwierząt, na kwestie prawnej podmiotowości zwierząt w ustawie, a także na etap wcześniejszego projektowania reform, podczas którego definiuje się kierunki polityki publicznej.

Część uwag dotyczyła potrzeby pogłębienia perspektywy społecznej i branżowej. Zwracano uwagę, że publikacja nie opisuje codzienności zwykłych ludzi, których reforma dotykała, i ich lęków oraz nie oblicza kosztów reformy. Wskazywano także na potrzebę dokładniejszego opisania zasobów i kanałów wpływu przeciwników reformy. W tym kontekście pojawiały się uwagi dotyczące finansowania branży hodowlanej ze środków

publicznych, powiązań finansowych i medialnych branży, powiązań między liderami protestów a partiami politycznymi. W ocenie niektórych przedmiotem odrębnych rozważań powinna być szersza analiza tzw. mediów społecznościowych oraz dezinformacji szerzonej przez przeciwników reformy. Wskazywano, że warto opisać, w jaki sposób projekt przedstawiano jako „atak na wieś", jakie były słabości retoryczne strony pracującej na rzecz „Piątki", a jakie – techniki retoryczne przeciwników reformy. Pojawiały się również uwagi dotyczące lokalnego wymiaru reformy. Wskazywano na potrzebę uwzględnienia samorządów, lokalnych społeczności, szkół, targowisk, lokalnych mediów, doradców rolniczych, a także na powiązania ochrony zwierząt z transformacją systemu żywności, krótkimi łańcuchami dostaw, edukacją konsumencką i mechanizmami sprawiedliwego przejścia. Niektóre osoby sygnalizowały potrzebę szerszego oddania głosu społecznościom lokalnym: osobom mieszkającym w pobliżu ferm, gminom zależnym od określonej działalności, lokalnym organizacjom, lekarzom weterynarii, radnym, pracownikom i rodzinom związanym z konkretną branżą. W ocenie niektórych w publikacji zabrakło wyraźniejszego opisu języka komunikowania reformy nie jako konfliktu między miastem a wsią, weganami, wegankami a rolnikami, aktywistami a tradycją. Zwracano uwagę na potrzebę uwzględnienia napięć wynikających z różnic aksjologicznych i ideologicznych projektu, katalogu przyczyn oporu przed proponowanymi zmianami, w tym etycznych, ideologicznych, religijnych, psychologicznych. a także na potrzebę przedstawienia wartości, jakie niosła „Piątka dla Zwierząt".

W odpowiedzi na pytanie o obszary przedstawione zbyt powierzchownie część osób wskazała na potrzebę pogłębienia analizy ekonomicznej skutków regulacji. Wspomniano, że w publikacji mogłoby znaleźć się więcej danych liczbowych, badań, analiz statystycznych oraz informacji o rzeczywistym wpływie projektowanych zmian na gospodarkę, branże objęte regulacją, koszty rekompensat. Jako kwestię przedstawioną zbyt powierzchownie oceniano rolę mediów. Uwagi dotyczyły zarówno pracy redakcji głównego nurtu, w tym decyzji dotyczących nagłówków, doboru rozmówców i sposobu przedstawiania tematu, jak i relacji między organizacjami społecznymi a mediami. Wskazywano także na potrzebę pogłębienia analizy tzw. mediów społecznościowych, dezinformacji, lokalnych mediów oraz mechanizmów przejmowania narracji przez przeciwników reformy. Część odpowiedzi dotyczyła potrzeby dokładniejszego opisania kontekstu politycznego i lobbingowego. Wskazywano na potrzebę przedstawienia lobbingu, kanałów wpływu, zasobów grup interesu, powiązań biznesu futrzarskiego z politykami i mediami, presji branżowej, regionalnej i wewnątrzpartyjnej. Zwracano także uwagę na potrzebę analizy dyscypliny partyjnej, kosztów decyzji dla poszczególnych posłów (regiony i środowiska, z których się wywodzą), relacji między centrum partii a parlamentarzystami z okręgów rolniczych, a także negatywnej roli opozycji w przebiegu procesu legislacyjnego. Pojawiły się uwagi dotyczące jakości debaty publicznej i parlamentarnej. Wskazywano, że warto silniej powiązać przebieg prac nad „Piątką dla Zwierząt" z kulturą prawną, społecznymi uwarunkowaniami ochrony zwierząt,

poziomem merytorycznym debaty. Zwracano uwagę na potrzebę omówienia różnic w podejściu organizacji prozwierzęcych do „Piątki dla Zwierząt". Za warte rozwinięcia uznawano kwestie związane z pozytywnym wymiarem pojawienia się tego projektu w kontekście inicjowania przez konserwatywną część klasy politycznej zmian korzystnych dla zwierząt. Proponowano dodać liczby dotyczące skali cierpienia w polskich fermach futerkowych i w uboju bez ogłuszania, a w zakresie schronisk i bezdomności zwierząt – szerzej pokazać patologie systemu: finansowanie schronisk, zamówienia publiczne, brak powszechnej identyfikacji zwierząt, słabe kontrole, interes ekonomiczny w utrzymywaniu bezdomności.

W odpowiedzi na pytanie o elementy wymagające doprecyzowania sygnalizowano również potrzebę przedstawienia lobbingu i mechanizmu przejęcia narracji przez przeciwników reformy, w tym konkretnych podmiotów i kanałów wpływu, a także – kto odpowiadał za poszczególne etapy procesu legislacyjnego oraz jakie decyzje zmieniono pod wpływem presji politycznej, branżowej lub medialnej. Wskazywano na konieczność oddzielenia błędów politycznych, błędów proceduralnych i naruszeń standardów prawnych, a także na rozróżnienie poziomów oddziaływania na polityki publiczne – ustawowe i pozaustawowe (inne dokumenty).

W odpowiedzi na ostatnie pytania formularza padały również sugestie dotyczące zwiększenia praktycznej użyteczności publikacji. Proponowano w szczególności przedstawienie Modelu Projektowania Reformy w formie chronologicznej checklisty, uzupełnienie publikacji o narzędzia komunikacyjne

i infografiki. Pojawiły się również uwagi dotyczące metodologii, w tym potrzeby wskazania większej liczby informacji o osobach uczestniczących w wywiadach i panelach, a także dodania sekcji wyjaśniającej perspektywę autorki. Część odpowiedzi dotyczyła potrzeby dalszego wzmacniania zaplecza eksperckiego. Wskazywano na znaczenie praktyków prawa – zamiast medialnych celebrytów i posłów[8]. Zwracano uwagę, że nawet niektóre osoby ze środowiska prozwierzęcego chwilami sabotowały progresywne zmiany. W uwagach końcowych odniesiono się także do obszarów wymagających strategicznego podejścia: systemu żywnościowego, sytuacji rolników jako potencjalnych uczestników zmiany, ochrony ryb i ekosystemów morskich, zwierząt dzikich oraz zwierząt towarzyszących.

Publikacja ma swoje ograniczenia badawcze. Analiza koncentruje się przede wszystkim na doświadczeniach, ocenach i perspektywach osób oraz środowisk dostrzegających potrzebę wzmacniania ochrony zwierząt i zainteresowanych skuteczniejszym projektowaniem reform w tym obszarze. W konsekwencji perspektywa podmiotów co najmniej sceptycznych wobec proponowanych zmian lub postrzegających je jako zagrożenie dla swoich interesów, w tym środowisk hodowlanych, nie jest reprezentowana w badaniu.

8 Adw. Agata Michalewicz-Wozikowska podniosła, w ramach konsultacji publikacji, potrzebę tworzenia prawa przez praktyków, gdyż obecnie nie są oni angażowani w ten proces: „Nikt nie pyta praktyków, tylko bazuje się na celebrytach, posłach albo ludziach, którzy częściej chodzą do telewizji niż na salę sądową”.

Celem publikacji nie było jednak odtworzenie pełnego spektrum stanowisk obecnych w debacie publicznej wokół ochrony zwierząt. Przedmiotem analizy były przede wszystkim przyczyny niepowodzenia reformy oraz identyfikacja rozwiązań mogących zwiększyć skuteczność przyszłych zmian legislacyjnych. Z tego względu szczególną uwagę poświęcono doświadczeniom osób i środowisk, które uznają potrzebę reform za punkt wyjścia do dalszej dyskusji.

Należy także wskazać, że publikacja nie ma charakteru w pełni neutralnego aksjologicznie i nie stanowi niezależnego raportu instytucji badawczej pozostającej poza analizowanym obszarem polityki publicznej. Perspektywa autorki, jej doświadczenia zawodowe oraz zaangażowanie w obszarze praw zwierząt stanowią więc element kontekstu badawczego i interpretacyjnego publikacji, który może wpływać na sposób formułowania wniosków i rekomendacji. Punktem wyjścia publikacji jest bowiem uznanie potrzeby wzmacniania ochrony zwierząt oraz refleksja nad mechanizmami umożliwiającymi skuteczniejsze projektowanie i wdrażanie reform w tym obszarze. Jednocześnie celem autorki było zachowanie możliwie wysokiego poziomu transparentności metodologicznej, oparcie analiz na materiale źródłowym oraz wyraźne oddzielenie warstwy deskryptywnej, analitycznej i rekomendacyjnej.

Normatywne ramy procesu legislacyjnego w Polsce

Uwagi wprowadzające

Niniejszy rozdział przedstawia normatywne ramy procesu legislacyjnego w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem inicjatywy poselskiej. Pełni tym samym funkcję porządkującą – tworzy punkt odniesienia dla dalszych analiz zawartych w publikacji oraz umożliwia ocenę projektu ustawy będącego przedmiotem publikacji oraz praktyk legislacyjnych jego dotyczących w świetle obowiązujących standardów prawnych. Proces legislacyjny rozumiany jest przy tym nie jako sekwencja technicznych czynności prowadzących do uchwalenia ustawy, lecz jako postępowanie, którego rzetelność, transparentność oraz merytoryczny charakter stanowią element zasady demokratycznego państwa prawnego.

Rozdział stanowi usystematyzowaną mapę źródeł prawa, które łącznie kształtują standard stanowienia prawa w Polsce – od Konstytucji RP, przez określone akty prawa powszechnie obowiązującego na poziomie ustawy i rozporządzenia, do przepisów regulaminów obowiązujących w tym procesie Radę

Ministrów, Sejm i Senat. Regulacje te odniesiono w koniecznym zakresie do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, co umożliwia dokonanie praktycznej oceny jakości legislacji. Wszystkie te kwestie omawiane są wyłącznie na potrzeby nakreślenia optymalnych standardów stanowienia prawa w kontekście działań podjętych w celu uchwalenia „Piątki dla Zwierząt". To projekt ustawy i dotyczące go praktyki legislacyjne są bowiem przedmiotem publikacji, a niniejszy rozdział ma jedynie zasygnalizować optymalny model takich praktyk.

Szczególne miejsce w niniejszym rozdziale zajmuje przy tym analiza dotycząca inicjatywy ustawodawczej, ze świadomym rozróżnieniem pomiędzy inicjatywą rządową a inicjatywą poselską. Choć obie formy inicjatywy są konstytucyjnie równorzędne i dopuszczalne pod względem formalno-prawnym, podlegają odmiennym reżimom proceduralnym, w szczególności w zakresie planowania prac legislacyjnych, oceny skutków regulacji oraz konsultacji publicznych. Inicjatywa poselska bywa przy tym wykorzystywana jako swojego rodzaju substytut inicjatywy rządowej oraz instrument pomijania wymagań dotyczących standardów właściwych dla rządowego etapu legislacji. Celem tego rozdziału nie jest kwestionowanie dopuszczalności inicjatywy poselskiej, lecz wykazanie, że również ona powinna podlegać pełnemu standardowi rzetelnej legislacji.

Integralnym elementem rozdziału jest również analiza kwestii udziału społeczeństwa obywatelskiego w procesie stanowienia prawa. Choć Konstytucja RP nie formułuje wprost obowiązku konsultacji publicznych na każdym etapie procesu legislacyjnego, to z zasady demokratycznego państwa prawnego

(art. 2 Konstytucji RP), w powiązaniu z zasadą suwerenności Narodu (art. 4 Konstytucji RP), wynikają zobowiązania w zakresie otwartości, przejrzystości i inkluzywności procesu prawodawczego. Udział organizacji społecznych, środowisk eksperckich oraz obywateli i obywatelek nie stanowi zatem fakultatywnego elementu, czy „dobrej praktyki", lecz konstytucyjnie relewantny mechanizm legitymizujący stanowione prawo. Wyłączanie społeczeństwa obywatelskiego z procesu legislacyjnego osłabia demokratyczny charakter legislacji oraz może naruszać określone prawa i wolności.

Z perspektywy niniejszej publikacji wątek ten ma znaczenie szczególne, gdyż projekty poselskie bywają procedowane z pominięciem realnego dialogu społecznego, co prowadzi do marginalizacji społeczeństwa obywatelskiego i ograniczenia głosów eksperckich na rzecz nieprzejrzystych kanałów wpływu. Uwzględnienie w tym rozdziale regulacji dotyczących działalności lobbingowej pozwala wyraźnie odróżnić inkluzywny udział obywateli i obywatelek od – legalnego na gruncie tych regulacji – wpływu zorganizowanych grup interesów, a także wskazać, że transparentność procesu oraz partycypacja organizacji społecznych stanowią warunek jakości legislacji, a nie – jej opcjonalne uzupełnienie.

W konsekwencji niniejszy rozdział tworzy normatywny i metodologiczny punkt odniesienia do zdarzeń wokół „Piątki dla Zwierząt". Umożliwia on ocenę zgodności procedur z obowiązującymi przepisami oraz sformułowanie rekomendacji systemowych opartych nie na postulatach politycznych, lecz na obowiązującym porządku prawnym i jego konstytucyjnej

wykładni. Poniżej przedstawione są, w razie potrzeby na tle orzeczeń wydawanych w tym zakresie przez Trybunał Konstytucyjny, regulacje Konstytucji RP, ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, Zasad techniki prawodawczej, a także Regulaminów Sejmu i Senatu oraz Regulaminu pracy Rady Ministrów.

Standardy konstytucyjne

Konstytucja RP określa system źródeł prawa, organy uprawnione do jego stanowienia, w tym kwestie inicjatywy ustawodawczej, a także ramy procesu legislacyjnego dotyczącego ustaw, które mają znaczenie dla niniejszej analizy, dotyczącej poselskiego projektu ustawy.

Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia, a także akty prawa miejscowego – na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Artykuł 95 ust. 1 Konstytucji precyzuje, że władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat. Konstytucyjną podstawę ustawodawczej inicjatywy poselskiej tzw. Piątki dla Zwierząt, będącej przedmiotem publikacji, ujęto w art. 118 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym inicjatywa ustawodawcza przysługuje posłom[1], Senatowi, Prezydentowi Rzeczypospolitej oraz Radzie Ministrów.

1 Przepisy aktów prawnych nie używają co do zasady feminatywów, chyba że chodzi np. o regulację sfeminizowanych zawodów, np. pielęgniarka.

Konstytucja określa również podstawowe elementy procedury ustawodawczej, niezależnie od tego, który podmiot skorzystał z prawa inicjatywy ustawodawczej. Zgodnie z art. 119 Konstytucji RP Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach. Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny (TK), zasada rozpatrywania projektu ustawy w trzech czytaniach nie powinna być rozumiana w sposób czysto formalny, gdyż celem, któremu służy ta zasada, jest możliwie najbardziej dokładne i wnikliwe rozpatrzenie projektu ustawy, a w konsekwencji – wyeliminowanie ryzyka niedopracowania lub przypadkowości przyjmowanych w toku prac ustawodawczych rozwiązań[2]. Stosownie do art. 119 ust. 2 Konstytucji RP, w sejmowym procesie legislacyjnym dotyczącym projektu ustawy przysługuje prawo wnoszenia poprawek do tego projektu ustawy. Konstytucja nadaje to prawo wnioskodawcy projektu, posłom i Radzie Ministrów. Marszałek Sejmu może przy tym odmówić poddania pod głosowanie poprawki, której uprzednio nie przedłożono komisji (art. 119 ust. 3 Konstytucji). Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, prawo wnoszenia poprawek to prawo składania wniosków, które polegają na propozycji wykreślenia, dopisania lub zastąpienia innymi określonych wyrazów lub określonej części projektu ustawy. Co istotne, w ocenie TK, prawo zgłaszania poprawek do projektu ustawy przysługujące posłom musi być wykonywane osobiście i nie może być przez nich przekazywane

Przy cytowaniu treści przepisów w niniejszej publikacji najczęściej zachowana zostaje oryginalna forma, choć w całej publikacji stosujemy język inkluzywny, uwzględniający płeć.

2 Wyrok z dnia 24 marca 2004 r., K 37/03, OTK-A 2004/3, poz. 21.

innym osobom (np. osobom uczestniczącym w pracach komisji sejmowych, tzw. ekspertom)[3]. W drodze poprawek nie można proponować jednak dowolnych zmian. Choć poprawki mogą nawet całkowicie zmieniać kierunki rozwiązań przyjęte przez podmiot realizujący inicjatywę ustawodawczą, muszą mieścić się w zakresie projektu wniesionego przez uprawniony podmiot i poddanego pierwszemu czytaniu. Wszelkie bowiem treści normatywne wykraczające poza tak określone ramy poprawki powinny przejść przez wszystkie etapy procesu legislacyjnego, co ma eliminować ryzyko ich niedopracowania lub przypadkowości[4].

Konstytucja RP nie definiuje zatem treści i przebiegu poszczególnych czytań, nakłada jednak na Sejm obowiązek takiego ukształtowania procedury, aby projekt ustawy rozpatrywano w sposób etapowy, z możliwością debaty, co – jak pokaże analiza sejmowego procesu legislacyjnego dotyczącego „Piątki dla Zwierząt" – nie zostało spełnione. Umożliwia przy tym wnioskodawcy wycofanie projektu ustawy w toku postępowania ustawodawczego w Sejmie do czasu zakończenia drugiego czytania projektu (art. 119 ust. 4).

Znaczenie dla niniejszego opracowania ma również art. 121 Konstytucji RP, który określa rolę Senatu. Stosownie do regulacji tego artykułu ustawę uchwaloną przez Sejm Marszałek Sejmu przekazuje Senatowi, a Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy może ją przyjąć bez zmian, uchwalić poprawki

3 Ibidem.

4 Ibidem.

albo uchwalić odrzucenie jej w całości. Poprawki Senatu muszą być związane z treścią ustawy przekazanej mu przez Marszałka Sejmu[5]. Jeżeli Senat w ciągu 30 dni od daty przekazania ustawy nie podejmie stosownej uchwały, ustawę uznaje się za uchwaloną w brzmieniu przyjętym przez Sejm. Jak podkreśla w orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny, skoro Senat jest jedną z izb ustawodawczych, to uznać trzeba, że wszystko, co wiąże się ze stanowieniem prawa lub też wpływaniem na jego treść, należy do jego konstytucyjnych kompetencji, a

> (n)a tę konstatację nie ma wpływu określony podział owych kompetencji w ramach samej władzy ustawodawczej, ani też niewątpliwy brak równowagi pomiędzy uprawnieniami Sejmu a uprawnieniami Senatu w procesie stanowienia prawa.

W ocenie TK Senat jest pełnoprawnym uczestnikiem procesu stanowienia prawa, co do zasady współodpowiedzialnym za jego treść i formę[6].

Gdy ustawa wróci do Sejmu, uchwałę Senatu odrzucającą ustawę albo poprawkę zaproponowaną w uchwale Senatu uważa się za przyjętą, jeżeli Sejm nie odrzuci jej bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Proces legislacyjny w zakresie ustawy kończy, zgodnie z art. 122 ust. 1 Konstytucji RP, przedstawienie

5 Ibidem.

6 Wyrok z dnia 12 stycznia 2005 r., K 24/04, OTK-A 2025/1, poz. 3.

uchwalonej ustawy, przez Marszałka Sejmu, do podpisu Prezydentowi Rzeczypospolitej, a Konstytucja określa terminy i uprawnienia prezydenta w tym zakresie[7]. Warunkiem wejścia ustawy w życie jest, po podpisaniu jej przez prezydenta, jej ogłoszenie (art. 88 ust 1 Konstytucji).

Należy także zwrócić uwagę na art. 2 Konstytucji RP[8], zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Artykuł 2 stanowi podstawowy przepis wyznaczający standard procesu stanowienia prawa. Z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego Trybunał Konstytucyjny wywodzi bowiem nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji, obejmujący zarówno treść norm prawnych, jak i procedurę ich stanowienia. Jak w wyroku z 29 października 2003 roku orzekł TK[9], nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasady te nakazują, aby przepisy prawa były

7 Z uwagi na zakończenie prac nad „Piątką dla Zwierząt" w Sejmie, kompetencje Prezydenta RP nie zostaną tu omówione.

8 Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.

9 Zasada poprawnej legislacji, stanowiąca element demokratycznego państwa prawnego, była już wcześniej przedmiotem rozważań Trybunału, m.in. w uchwale z 8 marca 1995 r. (W 13/94, OTK 1995/1, poz. 21) oraz wyrokach z 11 stycznia 2000 r. (K 7/99, OTK 1999/1, poz. 2), z 21 marca 2001 r. (K 24/00, OTK 2000/3, poz. 51), z 30 października 2001 r. (K 33/00, OTK 2001/7, poz. 217), z 9 kwietnia 2002 r. (K 21/01, OTK-A 2002/2, poz. 17) oraz z 11 lutego 2003 r. (K 28/02, OTK-A 2002/2, poz. 13) – do których TK odnosi się w wyroku z 29 października 2003 r.

formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. Wymóg jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw[10].

W Konstytucji RP nie znajdziemy przy tym przepisów określających w sposób operacyjny kwestie przygotowywania projektu ustawy i jego uzasadnienia, za wyjątkiem art. 118 ust. 3, zgodnie z którym wnioskodawcy, przedkładając Sejmowi projekt ustawy, przedstawiają skutki finansowe jej wykonania. Kwestie te określają jednak przepisy innych aktów prawnych. Podobnie, Konstytucja RP określa jedynie podstawowe ramy procesu ustawodawczego, pozostawiając jego uszczegółowienie innym przepisom, w szczególności tym na poziomie regulaminów.

Regulaminy parlamentarne

Głównym aktem prawnym konkretyzującym konstytucyjny standard wieloetapowego i kolegialnego stanowienia prawa jest Regulamin Sejmu RP. Określa on także wymagania dotyczące poselskich projektów ustaw[11].

10 K 53/02, OTK-A 2003/8, poz. 83.

11 Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. z 2022 r., poz. 990, ze zm. Należy wspomnieć, że w 2024 r. Regulamin Sejmu zmieniono w zakresie konsultacji społecznych, uzasadnienia i oceny skutków regulacji (Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

Regulamin Sejmu RP stanowi operacyjne wymagania dotyczące poselskiej inicjatywy ustawodawczej. Zgodnie z art. 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub co najmniej 15 posłów podpisujących projekt. Z kolei art. 34 ust. 2 Regulaminu Sejmu określa obowiązek dołączenia do projektu ustawy uzasadnienia oraz stanowi wyliczenie elementów uzasadnienia do projektu ustawy. Uzasadnienie powinno:

1) wyjaśniać potrzebę i cel wydania ustawy;
2) przedstawiać rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana;
3) przedstawiać przewidywane skutki prawne, w tym różnicę pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym;
4) przedstawiać przewidywane skutki społeczne, gospodarcze i finansowe;
5) wskazywać źródła finansowania, jeżeli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego;
6) przedstawiać założenia projektów podstawowych aktów wykonawczych;
7) zawierać oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej albo oświadczenie, że

z dnia 26 lipca 2024 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. poz. 751) i obecnie obowiązki w tym zakresie są dalej idące niż w 2020 r. podczas prac nad „Piątką dla Zwierząt". W 2024 r. dokonano zmian, dodając w szczególności zupełnie nowe przepisy – w art. 34 przepisy ust. 3a, ust. 9a–9b oraz nowe art. 34a i 34b.

przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Przepis ten ustanawia obowiązek ujawnienia motywów oraz konsekwencji projektowanej regulacji już na etapie wniesienia projektu, co służy przejrzystości dalszych prac sejmowych, ale także pozwala na merytoryczne debatowanie nad projektem. Analiza uzasadnienia „Piątki dla Zwierząt" pokazuje, że projektodawcy w sposób niewyczerpujący odnieśli się do kwestii skutków społecznych, gospodarczych i finansowych projektowanej regulacji oraz źródeł finansowania wprowadzanych rozwiązań. Co ciekawe, zgodnie z art. 34 ust. 7 Marszałek Sejmu może zwrócić wnioskodawcy projekt ustawy, jeżeli uzasadnienie dołączone do projektu nie odpowiada wymaganiom. Do tego nie doszło. Warto wspomnieć, że obecne przepisy Regulaminu Sejmu nakazują przedstawić deklarowane skutki regulacji na formularzu, którego wzór określa Prezydium Sejmu.

Marszałek Sejmu po otrzymaniu projektu ustawy, z wyjątkiem projektów wnoszonych przez Prezydenta oraz Radę Ministrów, przed skierowaniem projektu do pierwszego czytania zarządza sporządzenie przez Kancelarię Sejmu opinii w sprawie zgodności wniesionego projektu z prawem Unii Europejskiej. Z przebiegu procesu legislacyjnego dotyczącego „Piątki dla Zwierząt" nie wynika, aby takie czynności przeprowadzono przed przystąpieniem do merytorycznych prac nad projektem. Nowy – po przyjętej w 2024 roku zmianie Regulaminu Sejmu – przepis art. 34 ust. 9a zobowiązuje Marszałka Sejmu, aby zarządził sporządzenie przez Kancelarię Sejmu opinii w sprawie oceny skutków regulacji wniesionego projektu ustawy, przed

skierowaniem do pierwszego czytania poselskiego projektu ustawy. W opinii uwzględnia się również analizę uwag zgłoszonych w ramach konsultacji społecznych, o których mowa w art. 34a. Ten ostatni przepis, również dodany w 2024 roku, zobowiązuje Marszałka Sejmu, aby przed skierowaniem do pierwszego czytania zarządził udostępnienie poselskiego projektu ustawy w Systemie Informacyjnym Sejmu w celu przeprowadzenia konsultacji społecznych. Termin na zgłoszenie uwag wynosi 30 dni od dnia udostępnienia projektu ustawy. Marszałek Sejmu jedynie w uzasadnionych przypadkach może zarządzić odstąpienie od przeprowadzenia konsultacji społecznych, wyznaczenie terminu krótszego albo zakończenie konsultacji przed upływem terminu.

Regulamin Sejmu RP opisuje następnie proces legislacyjny obejmujący trzy czytania. Wnioskodawca może przy tym – do czasu rozpoczęcia pierwszego czytania – wnosić autopoprawki do swojego projektu, a także może – do czasu zakończenia drugiego czytania – wnosić poprawki oraz wycofać projekt (art. 36 ust. 1a, 2, 4). Pierwsze czytanie przeprowadza się na posiedzeniu Sejmu lub właściwej komisji. Co ważne, w kontekście oceny procesu legislacyjnego dotyczącego „Piątki dla Zwierząt" pierwsze czytanie mogło się odbyć nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom druku projektu (art. 37 Regulaminu Sejmu). Regulamin Sejmu pozwala przy tym wyjątkowo – „w szczególnie uzasadnionych wypadkach" – na odejście od tego wymagania, jeśli Sejm lub komisja tak postanowią. To pokazuje, że 7-dniowy termin – na *de facto* zapoznanie się przez posłów i posłanki z tekstem projektu – był i jest zasadą.

O posiedzeniu komisji, na którym ma się odbywać pierwsze czytanie, zawiadamia się, zgodnie z art. 38 Regulaminu Sejmu, wszystkich posłów i każdy poseł może wziąć udział w tym posiedzeniu albo pisemnie zgłosić uwagi lub propozycje poprawek. To oznacza, że nie tylko członkowie i członkinie danej komisji sejmowej, na której posiedzeniu odbywa się pierwsze czytanie projektu, mogą uczestniczyć w tym posiedzeniu. Ma to istotne znaczenie, ponieważ na podstawie art. 39 właśnie pierwsze czytanie służy pogłębionej debacie. Pierwsze czytanie projektu ustawy obejmuje uzasadnienie projektu przez wnioskodawcę, debatę w sprawie ogólnych zasad projektu oraz pytania posłów i odpowiedzi wnioskodawcy. Gdy Sejm kieruje projekt do komisji, może przy tym wyznaczyć termin przedstawienia sprawozdania. Co ważne w kontekście merytorycznego charakteru debaty, zgodnie z art. 42 ust. 1 komisje mogą wysłuchiwać także opinii zaproszonych ekspertów, a zgodnie z art. 154 w posiedzeniu komisji, na zaproszenie prezydium komisji lub jej przewodniczącego, mogą uczestniczyć przedstawiciele organizacji zawodowych i społecznych oraz eksperci komisji, a także osoby wykonujące zawodową działalność lobbingową oraz osoby uprawnione do reprezentowania podmiotu wykonującego zawodową działalność lobbingową. Regulamin przewiduje zatem możliwość korzystania z wiedzy zewnętrznej i umożliwia udział podmiotów spoza Sejmu w pracach legislacyjnych. Jego odrębny rozdział reguluje przy tym organizację wysłuchania publicznego, które odbywa się na posiedzeniu komisji, przed rozpoczęciem szczegółowego rozpatrywania projektu. Wysłuchanie publiczne samo w sobie stanowi w ten sposób podstawę

i okazję do zebrania eksperckich i praktycznych głosów podmiotów zainteresowanych przedstawionym projektem. Z uwagi na pominięcie tego instrumentu w toku procesu legislacyjnego „Piątki dla Zwierząt", przepisy Regulaminu Sejmu w tym zakresie (art. 70a–70i) nie zostaną tu przedstawione.

Regulamin Sejmu przewiduje także obowiązek przedstawienia – po ich ustnym zgłoszeniu na posiedzeniu komisji – na piśmie poprawek wraz z wynikającymi z nich konsekwencjami dla tekstu projektu. Jeśli komisja poweźmie wątpliwość, czy projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej, może wystąpić do ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej o opinię w tym zakresie w terminie wyznaczonym przez komisję. To przepisy istotne z punktu widzenia wątpliwości podnoszonych w tym zakresie na etapie prac sejmowych oraz prac senackich w sprawie „Piątki dla Zwierząt". Na tym etapie komisja może wnosić do Marszałka Sejmu o zwrócenie się do wnioskodawcy o przepracowanie projektu z rozważeniem zmian postulowanych przez komisję oraz o przedstawienie skutków, zwłaszcza finansowych, tych zmian. Przepisy te zakładają zatem pogłębioną debatę i pochylenie się merytoryczne nad projektowanymi rozwiązaniami. Po debacie, na podstawie art. 43 Regulaminu Sejmu, komisja przedstawia Sejmowi sprawozdanie o projekcie ustawy, które jest stanowiskiem komisji w odniesieniu do projektu wraz z wnioskiem o przyjęcie projektu bez poprawek, przyjęcie projektu z określonymi poprawkami w formie tekstu jednolitego projektu bądź o odrzucenie projektu. W przypadku wniosków i propozycji poprawek odrzuconych przez komisję, zgłoszonych

w formie pisemnej, na żądanie wnioskodawcy zamieszcza się je w sprawozdaniu jako wnioski mniejszości, które następnie, w głosowaniu, traktowane są jak inne poprawki.

Na posiedzeniu Sejmu sprawozdanie komisji przedstawia wybrany z jej składu poseł sprawozdawca, który w szczególności informuje o proponowanych przez komisję i przez poszczególnych posłów zmianach w przedłożonym projekcie oraz o nieprzyjętych przez komisję opiniach innych komisji i posłów oraz o motywach ich odrzucenia, a także o wnioskach mniejszości. Artykuł 44 Regulaminu Sejmu określa przebieg drugiego czytania, które obejmuje, poza przedstawieniem Sejmowi sprawozdania komisji o projekcie, przeprowadzenie debaty oraz zgłaszanie poprawek i wniosków, przy czym poprawki, podobnie jak te zgłaszane w pierwszym czytaniu, powinny zawierać wynikające z nich konsekwencje dla tekstu projektu ustawy. Prawo wnoszenia poprawek do projektów ustaw na tym etapie przysługuje wnioskodawcy, Komisji do Spraw Petycji, grupie co najmniej 15 posłów, przewodniczącemu klubu lub koła lub upoważnionemu przez niego wiceprzewodniczącemu – w imieniu klubu lub koła, oraz Radzie Ministrów. Drugi etap prac sejmowych stanowi kolejną możliwość modyfikacji projektu ustawy. Regulamin Sejmu zastrzega także, że drugie czytanie może się odbyć nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom sprawozdania komisji. Podobnie jak w przypadku terminu pierwszego czytania, możliwe jest skrócenie terminu dotyczącego doręczenia sprawozdania komisji, ale ma ono charakter wyjątkowy i musi się opierać na uzasadnionych przesłankach, których zabrakło w przypadku „Piątki dla Zwierząt".

W razie zgłoszenia w drugim czytaniu nowych poprawek i wniosków, zgodnie z art. 47 Regulaminu Sejmu, projekt kieruje się ponownie do komisji, które go rozpatrywały. W takiej sytuacji komisje po rozpatrzeniu, z udziałem wnioskodawców, zgłoszonych poprawek i wniosków przedkładają Sejmowi dodatkowe sprawozdanie, w którym przedstawiają wniosek o ich przyjęcie lub odrzucenie. Mogą także – kierując się przeprowadzoną dotychczas debatą, zgłoszonymi poprawkami i wnioskami, wnioskami Komisji Ustawodawczej, wnioskami mniejszości – przedłożyć Sejmowi poprawione sprawozdanie w formie tekstu jednolitego projektu. Rozpatrzenie sprawozdania przez Sejm odbywa się po jego doręczeniu posłom. W ten sposób Sejm przechodzi do trzeciego czytania projektu ustawy, określonego w art. 48 Regulaminu Sejmu. Trzecie czytanie może się odbyć niezwłocznie, jeżeli w drugim czytaniu projektu nie skierowano ponownie do komisji. Obejmuje przedstawienie dodatkowego sprawozdania komisji (lub – jeżeli projektu nie skierowano ponownie do komisji – przedstawienie przez posła sprawozdawcę poprawek i wniosków zgłoszonych podczas drugiego czytania) oraz głosowanie.

Zestawienie powyższych przepisów pokazuje, że Regulamin Sejmu nie ma charakteru wyłącznie organizacyjnego, lecz stanowi normatywne rozwinięcie konstytucyjnego modelu procesu legislacyjnego. Dzięki określeniu wymagań dotyczących uzasadnienia, etapów czytań, roli komisji oraz zasad zgłaszania poprawek Regulamin Sejmu nadaje konkretną treść standardowi wieloetapowego rozpatrzenia projektu ustawy oraz merytorycznej, przemyślanej debaty. Tym samym to właśnie na

etapie sejmowym – w ramach procedur ukształtowanych przez Regulamin Sejmu – materializuje się konstytucyjny standard stanowienia prawa.

Warto przy tym wspomnieć o roli Rady Ministrów wobec projektów poselskich, która ma znaczenie w kontekście analizowanego w niniejszej publikacji procesu legislacyjnego. Choć projekty poselskie nie są objęte wymaganiami dotyczącymi projektów przygotowywanych w rządowym trybie legislacyjnym, o czym mowa niżej, Regulamin pracy Rady Ministrów[12] określa, że Rada Ministrów może przedstawić stanowisko do takiego projektu ustawy, a do postępowania z projektem stanowiska Rządu do pozarządowego projektu ustawy stosuje się przepisy działu III (tj. obszerne i szczegółowe przepisy § 19–100 Regulaminu pracy Rady Ministrów).

Po uchwaleniu ustawy przez Sejm RP jest ona przekazywana do Senatu. Przebieg prac Senatu określa Regulamin Senatu[13]. W art. 68 przewiduje, że proces legislacyjny rozpoczyna się z chwilą przekazania do Senatu ustawy przez Sejm i jej skierowania przez Marszałka Senatu do właściwych komisji senackich. Przedmiotem procedowania jest uchwalony już akt prawny, a zatem na tym etapie Senat nie inicjuje nowego procesu legislacyjnego, lecz rozpatruje uchwaloną już ustawę – w granicach wyznaczonych jej treścią oraz swoimi kompetencjami. Zgodnie z Regulaminem Senatu, centralnym

12 Uchwała Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów, M.P. z 2024 r., poz. 806.

13 Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu, M.P. z 2025 r., poz. 1251.

elementem prac Senatu są komisje senackie, które dokonują analizy ustawy oraz przygotowują sprawozdanie dla Senatu. Regulamin Senatu przyznaje komisjom kompetencję do formułowania propozycji poprawek. Prawo wnoszenia poprawek do ustawy uchwalonej przez Sejm stanowi jeden z podstawowych instrumentów oddziaływania Senatu na proces legislacyjny, a zasadniczym etapem senackiego procesu ustawodawczego, decydującym o kierunku dalszych rozstrzygnięć Senatu, są prace komisji. Komisje senackie po rozpatrzeniu ustawy przygotowują bowiem projekt uchwały Senatu w sprawie ustawy przyjętej przez Sejm, w którym proponują przyjęcie ustawy bez poprawek, wprowadzenie do jej tekstu poprawek albo odrzucenie ustawy. Odrzucenie ustawy jest tym samym najdalej idącą ingerencją i stanowiskiem Senatu w sprawie przyjętego przez Sejm aktu normatywnego. Kompetencja ta ma charakter wyjątkowy i powinna dotyczyć sytuacji, w których Senat uznaje, że ustawa w obecnym kształcie nie powinna wejść w dalszy etap procesu legislacyjnego, tj. podpisanie jej przez Prezydenta RP i jej ogłoszenie, nawet po jej „skorygowaniu" poprzez konkretne senackie poprawki. Instrument ten wzmacnia pozycję Senatu jako organu kontroli legislacyjnej i podkreśla jego rolę w systemie dwuizbowym.

Komisje przygotowują stanowisko Senatu w sprawie ustawy w terminie określonym przez Regulamin Senatu, tj. niedłuższym, co do zasady, niż 18 dni. Uchwałę w sprawie ustawy uchwalonej przez Sejm Senat podejmuje w ciągu 30 dni od dnia jej przekazania i jest to całkowity czas, jakim Senat dysponuje na zajęcie stanowiska. Regulamin Senatu przewiduje

ponadto, że na posiedzenie komisji, na którym rozpatrywana jest ustawa uchwalona przez Sejm, przewodniczący komisji zaprasza upoważnionego przedstawiciela wnioskodawcy projektu tej ustawy i posła sprawozdawcę. W posiedzeniu Senatu w trakcie rozpatrywania ustawy uczestniczy przedstawiciel wnioskodawcy projektu uchwalonej już ustawy – w celu przedstawienia ustawy, a także upoważniony do reprezentowania rządu członek Rady Ministrów, sekretarz stanu, podsekretarz stanu, pełnomocnik Rządu lub kierownik urzędu centralnego – w celu przedstawienia stanowiska Rady Ministrów.

Regulamin Senatu wprost przewiduje możliwość korzystania przez komisje z wiedzy zewnętrznej. Rozwiązanie to tworzy formalną podstawę dla udziału osób eksperckich w pracach Senatu. Po pierwsze, Regulamin Senatu określa te kwestie od strony zobowiązania określonych podmiotów do współdziałania z komisją senacką. Zgodnie z art. 60 ust. 3 na żądanie komisji albo przewodniczącego komisji, w sprawach będących przedmiotem jej zakresu działania, przedstawiciele państwowych i samorządowych organów, instytucji, zakładów i przedsiębiorstw, spółek prawa handlowego z udziałem państwowych lub komunalnych osób prawnych oraz organizacji społecznych korzystających z dotacji z budżetu państwa są bowiem obowiązani do współpracy z komisją, w szczególności do przedstawienia informacji, wyjaśnień, opinii, przekazania materiałów, czynnego udziału w posiedzeniach komisji. Po drugie, przewodniczący komisji mogą zlecać sporządzenie opinii oraz mogą zapraszać do udziału w posiedzeniach ekspertów,

przedstawicieli środowisk i organizacji zainteresowanych przedmiotem pracy komisji jak i inne osoby (art. 60 ust. 6).

Z perspektywy Regulaminu Senatu udział Senatu w procesie ustawodawczym nie sprowadza się do formalnego potwierdzenia rozstrzygnięć Sejmu. Regulamin ten normatywnie kształtuje realny etap analizy i korekty legislacyjnej, oparty na pracach komisji, możliwości wnoszenia poprawek oraz – w wyjątkowych przypadkach – odrzucenia ustawy. W ten sposób Senat pełni funkcję stabilizującą i porządkującą proces legislacyjny, uzupełniając sejmowy etap stanowienia prawa. Jak pokazuje przebieg procesu legislacyjnego dotyczącego „Piątki dla Zwierząt", izba wyższa w pełni i wyczerpująco wykorzystała przewidziany dla Senatu okres 30 dni – na pogłębioną debatę, zebranie głosów eksperckich, społeczeństwa obywatelskiego i interesariuszy oraz zgłaszanie, dyskutowanie i poddawanie pod głosowanie poprawek ujętych następnie w stanowisku Senatu przekazanym do Sejmu.

Po zajęciu przez Senat stanowiska w sprawie ustawy i przekazaniu do Sejmu uchwały Senatu w tym zakresie, w przypadku gdy uchwała Senatu zawiera poprawki do ustawy uchwalonej przez Sejm albo odrzuca ustawę w całości, Marszałek Sejmu kieruje ją do rozpatrzenia przez komisje, które rozpatrywały projekt ustawy (art. 54 Regulaminu Sejmu). Wyjątkowo Sejm może rozpatrzyć poprawki zawarte w uchwale Senatu bez uprzedniego skierowania jej do komisji. Do udziału w posiedzeniu, na którym jest rozpatrywana uchwała Senatu, komisje zapraszają senatora sprawozdawcę reprezentującego komisje Senatu, które rozpatrywały omawianą ustawę. Komisje po

rozpatrzeniu uchwały Senatu przedkładają Sejmowi sprawozdanie, które jest doręczane posłom, podobnie jak uchwała Senatu. W sprawozdaniu tym komisje przedstawiają wniosek o odrzucenie lub przyjęcie wszystkich albo niektórych poprawek zawartych w uchwale Senatu bądź o odrzucenie albo przyjęcie uchwały Senatu o odrzuceniu ustawy w całości. Rozpatrzenie sprawozdania komisji przez Sejm może odbyć się nie wcześniej niż trzeciego dnia od doręczenia posłom tego sprawozdania, chyba że Sejm postanowi inaczej. Pod głosowanie poddawane są wnioski o odrzucenie poszczególnych poprawek, a uchwałę Senatu o odrzuceniu ustawy lub poprawkę zaproponowaną w uchwale Senatu uważa się za przyjętą, jeżeli Sejm nie odrzuci jej bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. W przypadku gdy Senat przyjął bez zmian ustawę uchwaloną przez Sejm lub gdy nie podjął żadnej uchwały, Marszałek Sejmu jedynie informuje o tym Sejm (art. 55 Regulaminu Sejmu).

Kolejnym krokiem jest przesłanie Prezydentowi RP tekstu ustawy (art. 56 Regulaminu Sejmu) – niezwłocznie po ustaleniu tekstu ustawy w wyniku rozpatrzenia uchwały Senatu albo po uzyskaniu informacji o przyjęciu ustawy przez Senat bądź po bezskutecznym upływie terminu do podjęcia uchwały Senatu. W przypadku „Piątki dla Zwierząt" proces legislacyjny zakończył się, praktycznie bez wyjaśnienia tego opinii publicznej, na skierowaniu uchwały Senatu do rozpatrzenia przez komisję sejmową. Z uwagi na takie zakończenie prac nad ustawą będącą przedmiotem niniejszej publikacji, nie omówiono tu kompetencji Prezydenta RP oraz ewentualnych dalszych działań Sejmu.

Inicjatywa ustawodawcza Rady Ministrów – odrębny reżim legislacyjny

Z uwagi na wybór inicjatywy poselskiej jako trybu procedowania „Piątki dla Zwierząt", warto krótko przedstawić, jakie wymagania zostałyby postawione przed projektem ustawy, gdyby była to inicjatywa rządowa. Przepisy, w szczególności Regulamin pracy Rady Ministrów, nakładają bowiem na tego rodzaju projekt dalej idące, szczegółowe wymagania co do planowania prac, opracowania samego projektu i jego uzasadnienia, przeprowadzenia analiz, uzgadniania i konsultowania projektowanych regulacji. Inicjatywa ustawodawcza Rady Ministrów realizowana jest bowiem w ramach odrębnego, wieloetapowego i sformalizowanego reżimu legislacyjnego, ukształtowanego przez Regulamin pracy Rady Ministrów. W przeciwieństwie do inicjatywy poselskiej, proces ten obejmuje szczegółowo określone obowiązkowe etapy planowania, analizy i konsultacji, które mają na celu zapewnienie racjonalności i transparentności projektowanych regulacji. Zgodnie z § 21 Regulaminu pracy RM postępowanie z projektem ustawy, które ma stanowić inicjatywę ustawodawczą rządu, obejmuje opracowanie projektu, uzgodnienia, konsultacje publiczne lub opiniowanie projektu, rozpatrzenie projektu przez komitet lub komitety właściwe do rozpatrywania określonych kategorii spraw, rozpatrzenie projektu przez Stały Komitet Rady Ministrów, rozpatrzenie projektu przez komisję prawniczą oraz rozpatrzenie projektu przez Radę Ministrów.

Warunkiem rozpoczęcia prac nad projektem ustawy jest jego uprzednie ujęcie w Wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów, a wniosek o wprowadzenie projektu do tego wykazu rozpatruje Zespół ds. Programowania Prac Rządu. Regulamin pracy RM określa także elementy wniosku, takie jak: cele projektu, proponowane środki realizacji, oddziaływanie nowych regulacji prawnych na życie społeczne, spodziewane skutki i następstwa projektowanych regulacji prawnych oraz sposoby mierzenia efektów nowych regulacji prawnych (tu odsyła do formularza takiego wniosku), a także obowiązek dołączenia do wniosku oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych regulacji (§ 25a Regulaminu pracy RM). Określa ponadto wymagania co do treści projektu oraz jego uzasadnienia. Projekt aktu normatywnego opracowuje się w szczególności zgodnie z zasadami techniki prawodawczej, o których mowa niżej, a projekt pod względem prawnym, legislacyjnym i redakcyjnym podpisuje kierownik właściwej w sprawach legislacji komórki organizacyjnej sprawującej obsługę organu wnioskującego (§ 26), tj. zazwyczaj osoba kierująca departamentem prawnym w danym ministerstwie. Zgodnie z § 27 Regulaminu pracy RM uzasadnienie projektu powinno wyjaśniać potrzebę i cel wydania aktu, przedstawiać rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana, wykazywać różnicę między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym (przewidywane skutki prawne wejścia aktu w życie).

Odrębną część uzasadnienia projektu ustawy stanowi przy tym ocena skutków regulacji (OSR), przedstawiana na formularzu, który obejmuje szereg kategorii informacji:

1) wskazanie podmiotów, na które oddziałuje projektowany akt normatywny;
2) informacje o konsultacjach przeprowadzonych przed opracowaniem projektu, a także o zakresie konsultacji publicznych i opiniowania projektu, w tym o obowiązku zasięgnięcia opinii określonych podmiotów wynikającym z przepisów odrębnych;
3) informacje o wynikach analiz możliwości osiągnięcia celu projektu za pomocą innych środków;
4) przedstawienie wyników analizy wpływu projektowanego aktu normatywnego na zidentyfikowane podmioty oraz na istotne obszary oddziaływania, w szczególności na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego, rynek pracy, konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców, a zwłaszcza mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców, sytuację ekonomiczną i społeczną rodziny, a także osób niepełnosprawnych oraz osób starszych;
5) wskazanie źródeł finansowania, zwłaszcza jeżeli projekt pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego;
6) wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń;
7) w przypadku gdy projekt ustawy określa zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej, OSR zawiera także wyniki analizy zgodności projektu z przepisami ustawy z dnia 6 marca

2018 roku – Prawo przedsiębiorców[14], informację o zastosowaniu proporcjonalnych ograniczeń obowiązków administracyjnych wobec przedsiębiorców albo uzasadnienie braku możliwości zastosowania proporcjonalnego ograniczania takich obowiązków;

8) zidentyfikowanie rozwiązywanego problemu;
9) określenie celu i istoty interwencji;
10) porównanie z rozwiązaniami przyjętymi w innych krajach (§ 28).

Pokazuje to, jak precyzyjne i szczegółowe wymagania stawiane są uzasadnieniu do projektu rządowego. Ponadto projekty rządowe podlegają obowiązkowym uzgodnieniom międzyresortowym, opiniowaniu i konsultacjom publicznym (Rozdział 3 Regulaminu pracy RM). Uzgodnienia międzyresortowe dotyczą członków Rady Ministrów, Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Rządowego Centrum Legislacji (RCL). W ramach konsultacji publicznych organ wnioskujący, biorąc pod uwagę treść projektu ustawy, a także znaczenie projektu oraz przewidywane skutki społeczno-gospodarcze, stopień jego złożoności oraz jego pilność, może skierować projekt do organizacji społecznych lub innych zainteresowanych podmiotów albo instytucji w celu przedstawienia ich stanowiska, uwzględniając rekomendacje przygotowane przez Prezesa RCL w zakresie procedur przeprowadzania konsultacji publicznych. Odstąpienie od prowadzenia konsultacji publicznych jest dopuszczalne jedynie wyjątkowo, w szczególności jeżeli

14 Dz. U. z 2025 r., poz. 1480 i 1826.

rezygnacja z prowadzenia konsultacji publicznych jest związana z bezpieczeństwem, porządkiem publicznym, ochroną zdrowia lub ochroną środowiska. Z kolei, w ramach opiniowania, stanowiska mogą zająć Rada Legislacyjna, Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, a także inne organy administracji rządowej lub inne organy i instytucje państwowe, jeżeli projekt dotyczy ich zakresu działania. Regulamin pracy RM określa także minimalny termin wyznaczany na zajęcie stanowiska w sprawie projektu ustawy w ramach uzgodnień, konsultacji i opiniowania – 21 dni od udostępnienia projektu. Wyznaczenie krótszego terminu do zajęcia stanowiska wymaga szczegółowego uzasadnienia. Z chwilą skierowania do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania projektu ustawy organ wnioskujący udostępnia projekt w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny (RPL), a udostępnieniu w RPL podlegają również wszelkie dokumenty dotyczące prac nad projektem, w tym zgłoszenia zainteresowania pracami nad projektem wniesione w trybie przepisów o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, o której mowa niżej. W toku postępowania z projektem ustawy Rządowe Centrum Legislacji weryfikuje wykonanie przez organ wnioskujący obowiązków związanych z przedstawianiem projektu aktu normatywnego do konsultacji publicznych lub opiniowania.

Następnie organ wnioskujący zajmuje stanowisko wobec uwag zgłoszonych w ramach uzgodnień międzyresortowych i opiniowania, a także może zorganizować konferencję

uzgodnieniową, jeżeli uzna, że jej przeprowadzenie przyczyni się do właściwego prowadzenia uzgodnień lub opiniowania projektu dokumentu rządowego, w szczególności w przypadku zgłoszenia do projektu licznych uwag. Do udziału w konferencji uzgodnieniowej można zaprosić także podmioty, które zajęły stanowisko w konsultacjach publicznych. Z udziałem tych podmiotów można zorganizować odrębną konferencję uzgodnieniową. Organ wnioskujący nanosi zmiany, przygotowuje ewentualny protokół rozbieżności oraz raport z konsultacji i opiniowania. Po tych czynnościach projekt wnosi się do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów. Osoby wchodzące w skład Stałego Komitetu Rady Ministrów oraz stali uczestnicy posiedzeń Komitetu mogą zgłosić do projektu uwagi – w terminie 7 dni od przekazania projektu, a organ wnioskujący odnosi się do tych uwag. Stały Komitet Rady Ministrów rozpatruje następnie rozbieżności stanowisk ujęte w protokole rozbieżności oraz zgłoszone uwagi i może w szczególności przyjąć projekt bez zmian, przyjąć projekt ze zmianami, zarekomendować Radzie Ministrów odrzucenie projektu.

Dopiero projekt, który przeszedł tę procedurę, może zostać rozpatrzony przez Radę Ministrów, a po jego przyjęciu – skierowany do Sejmu jako rządowy projekt ustawy, przy czym przed wniesieniem projektu ustawy do rozpatrzenia przez Radę Ministrów projekt jest rozpatrywany przez komisję prawniczą, która ocenia go pod względem prawnym, legislacyjnym i redakcyjnym. Jak wynika z powyższego, konstrukcja ta wyraźnie odróżnia inicjatywę rządową od inicjatywy poselskiej. Ta ostatnia nie podlega tak skonkretyzowanym i szczegółowym

obowiązkom dotyczącym uzasadnienia i OSR ani konsultacji publicznych prowadzonych przez wnioskodawcę, a tym samym nie zapewnia porównywalnego poziomu racjonalizacji, transparentności i merytorycznego charakteru procesu legislacyjnego, choć obowiązki te zostały wzmocnione na mocy zmiany Regulaminu Sejmu przyjętej w 2024 roku. Co więcej, pewne odrębności w odniesieniu do projektu rządowego zawiera także Regulamin Sejmu RP. Zgodnie z art. 34 do uzasadnienia wniesionego przez Radę Ministrów projektu ustawy dołącza się projekty podstawowych aktów wykonawczych, a przesłanie projektu obejmuje zgłoszenia podmiotów, które zgłosiły zainteresowanie pracami nad projektem ustawy w trybie ustawy z dnia 7 lipca 2005 roku o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa[15], dołączając jednocześnie informację o kolejności wniesienia tych zgłoszeń.

Zasady techniki prawodawczej jako element standardów dobrej legislacji

Zasady techniki prawodawczej (ZTP) stanowią akt powszechnie obowiązujący[16], mają bowiem formę rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów wydanego na podstawie ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów[17]. Odwołanie do ZTP znajdziemy przy tym zarówno w Regulaminie Sejmu RP, jak i w Regulaminie

15 Dz. U. z 2025 r., poz. 677.

16 Dz. U. z 2026 r., poz. 300.

17 Dz. U. z 2025 r., poz. 780.

pracy Rady Ministrów. Zgodnie z Regulaminem Sejmu projekty, co do których istnieje wątpliwość, czy nie są sprzeczne z podstawowymi zasadami techniki prawodawczej, Marszałek Sejmu, po zasięgnięciu opinii Prezydium Sejmu, może skierować do Komisji Ustawodawczej celem wyrażenia opinii. Projektowi zaopiniowanemu jako niedopuszczalny Marszałek Sejmu może nie nadać dalszego biegu (art. 34 ust. 8 Regulaminu Sejmu). Zgodnie z Regulaminem pracy Rady Ministrów projekt aktu normatywnego opracowuje się zgodnie z zasadami techniki prawodawczej (§ 26 ust. 2), a projekt jest oceniany przez komisję prawniczą pod kątem jego zgodności z zasadami techniki prawodawczej (§ 75 ust. 1). Co więcej, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego Zasady obowiązują nie tylko rządowego prawodawcę, ale także inne podmioty – ustawodawca, bez ważnych powodów, nie powinien bowiem od zasad tam zawartych odstępować, ponieważ w tym akcie prawnym zostały skodyfikowane powszechnie uznawane reguły postępowania legislacyjnego[18].

Zasady techniki prawodawczej określają elementy metodyki przygotowania i sposób redagowania projektów ustaw i rozporządzeń oraz innych normatywnych aktów prawnych, a także warunki, jakim powinny odpowiadać uzasadnienia

18 Orzeczenia z: 24 maja 1994 r., K 1/94, 24 października 1995 r., K 14/95; wyroki z: 3 grudnia 2002 r., P 13/02, 26 listopada 2003 r., SK 22/02 i 29 października 2003 r., K 53/02; *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym*, Warszawa 2015, s. 174 i n.

projektów normatywnych aktów prawnych, jak również reguły przeprowadzania zmian w systemie prawa. Stosowanie zasad techniki prawodawczej powinno zapewnić w szczególności spójność i kompletność systemu prawa oraz przejrzystość tekstów normatywnych aktów prawnych, z uwzględnieniem dorobku nauki i doświadczeń praktyki (art. 14 ust. 5 ustawy o Radzie Ministrów). Dla niniejszej publikacji znaczenie mają nie tyle regulacje ZTP, które określają np., w jaki sposób formułować poszczególne przepisy prawne, jak je oznakować i umiejscowić w obrębie danego aktu normatywnego, jak używać typowych środków techniki prawodawczej, w tym definicji, skrótów, odesłań, ale – te określające, od czego w ogóle należy zaczynać projektowanie regulacji prawnych.

Zgodnie z § 1 ZTP podjęcie decyzji o przygotowaniu projektu ustawy poprzedza się w szczególności:

1) wyznaczeniem i opisaniem stanu stosunków społecznych w dziedzinie wymagającej interwencji organów władzy publicznej oraz wskazaniem pożądanych kierunków ich zmiany;
2) analizą aktualnego stanu prawnego, z uwzględnieniem prawa Unii Europejskiej, umów międzynarodowych, którymi Rzeczpospolita Polska jest związana, w tym umów z zakresu ochrony praw człowieka, oraz prawodawstwa organizacji i organów międzynarodowych, których Rzeczpospolita Polska jest członkiem;
3) ustaleniem możliwości podjęcia środków interwencji organów władzy publicznej, alternatywnych w stosunku do uchwalenia ustawy;

4) określeniem przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych, organizacyjnych, prawnych i finansowych każdego z rozważanych rozwiązań;
5) zasięgnięciem opinii podmiotów objętych zakresem interwencji organów władzy publicznej.

Dopiero po dokonaniu powyższych analiz możliwe jest podjęcie merytorycznej decyzji o przygotowaniu projektu regulacji. W takiej sytuacji należy, zgodnie z ZTP, ustalić skutki dotychczasowych uregulowań prawnych obowiązujących w danej dziedzinie, określić cele, jakie zamierza się osiągnąć przez uchwalenie ustawy, ustalić rozwiązania prawne alternatywne, które mogą skutecznie służyć osiągnięciu założonych celów, sformułować prognozy podstawowych i ubocznych skutków zamierzonych alternatywnych rozwiązań prawnych, w tym wpływu tych rozwiązań na system prawa, określić skutki finansowe poszczególnych alternatywnych rozwiązań prawnych oraz ustalić źródła ich pokrycia, dokonać wyboru optymalnego rozwiązania prawnego w danych warunkach.

Zasady techniki prawodawczej stawiają także określone wymagania uzasadnieniu do projektu ustawy, które oprócz spełnienia wymagań określonych w ustawach, w Regulaminie Sejmu i w Regulaminie pracy Rady Ministrów, powinno zawierać przedstawienie możliwości podjęcia środków alternatywnych w stosunku do uchwalenia projektowanej ustawy, umożliwiających osiągnięcie zamierzonego celu, ze wskazaniem, czy środki te zostały podjęte, a w przypadku ich podjęcia – przedstawienie osiągniętych wyników (§ 12 ZTP).

Zgodnie z ZTP, gdy rozpoczyna się prace nad projektem ustawy, należy w pierwszej konieczności dokonać analizy stanu prawnego i faktycznego oraz rozważyć alternatywy w stosunku do wprowadzenia zmian poprzez podjęcie interwencji legislacyjnej. Jako konieczne w tym celu ZTP wskazują zasięgnięcie opinii interesariuszy i interesariuszek – podmiotów objętych zakresem interwencji organów władzy publicznej. Standardy procesu legislacyjnego określone w ZTP pokazują tym samym optymalne – dla dobrej legislacji – ukształtowanie procesu prowadzącego do zmian w obowiązującym porządku prawnym.

Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa

Omawiane wyżej przepisy Regulaminu Sejmu oraz Regulaminu pracy Rady Ministrów wspominają o podmiotach wykonujących działalność lobbingową oraz o zgłoszeniu zainteresowania pracami nad projektem ustawy, w trybie ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa. Ustawa ta może być istotna w kontekście analizy udziału grup interesów w procesie legislacyjnym „Piątki dla Zwierząt". Określa ona zasady jawności działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, zasady wykonywania zawodowej działalności lobbingowej, formy kontroli zawodowej działalności lobbingowej oraz zasady prowadzenia rejestru podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową. Wyodrębnia przy tym zawodową działalność lobbingową, którą zgodnie z ustawą jest zarobkowa działalność lobbingowa prowadzona na rzecz

osób trzecich w celu uwzględnienia w procesie stanowienia prawa interesów tych osób. Natomiast działalnością lobbingową jest każde działanie prowadzone metodami prawnie dozwolonymi zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa, a zatem nie tylko ta zawodowa działalność lobbingowa. Rozdział 2 ustawy dotyczy w całości zasad jawności działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa: od jawności i udostępniania przez Radę Ministrów wykazów prac legislacyjnych aktów normatywnych, przez udostępniania projektów tych aktów oraz wszystkich dokumentów dotyczących prac nad projektem, do prawa zgłoszenia – na urzędowym formularzu – przez każdą osobę, w tym podmiot prowadzący zawodową działalność lobbingową, zainteresowania pracami nad projektem, które także jest udostępniane. Przepisy ustawy określają także zasady wykonywania zawodowej działalności lobbingowej, prowadzenia rejestru podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową oraz jej kontroli. Ustawa wprowadza zatem standard jawności rządowego procesu legislacyjnego oraz jawności wpływu interesariuszy[19]. Przepisy ustawy regulują także kwestie wysłuchania publicznego w Sejmie.

Wnioski

Zestawienie przepisów Konstytucji RP, regulaminów parlamentarnych, Regulaminu pracy Rady Ministrów, Zasad techniki

19 S. Spurek, *Działalność lobbingowa w procesie stanowienia prawa. Komentarz*, System Informacji Prawnej LEX 2015.

prawodawczej oraz ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa prowadzi do jednoznacznego określenia standardu stanowienia ustaw w Polsce. Standard ten nie sprowadza się do formalnego przeprowadzenia trzech czytań i uzyskania większości głosów, lecz obejmuje wymogi materialne dotyczące jakości, przejrzystości i racjonalności procesu legislacyjnego.

Z Konstytucji RP, w szczególności z art. 2, wynika obowiązek przestrzegania zasad poprawnej legislacji jako elementu zasady demokratycznego państwa prawnego. Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie wywodzi z tego przepisu nakaz zachowania rzetelności proceduralnej, zapewnienia rzeczywistej debaty parlamentarnej, niedopuszczalności działań pozornych oraz konieczność formułowania przepisów w sposób jasny, precyzyjny i przewidywalny. Z art. 119 Konstytucji wynika obowiązek trzech czytań, który ma charakter gwarancyjny i służy zapewnieniu etapowego, pogłębionego rozpatrzenia projektu ustawy. Konstrukcja ta wyklucza traktowanie czytań jako czynności czysto formalnych. Z art. 121 Konstytucji wynika z kolei, że Senat jest pełnoprawnym uczestnikiem procesu ustawodawczego, a jego rola ma charakter realnej kontroli legislacyjnej, a nie wyłącznie symbolicznej.

Regulamin Sejmu konkretyzuje konstytucyjny model poprzez określenie wymagań dotyczących uzasadnienia projektu ustawy. Uzasadnienie musi wyjaśniać potrzebę i cel regulacji, przedstawiać stan istniejący, wskazywać różnice między stanem dotychczasowym a projektowanym oraz przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne. Regulamin

nakłada także obowiązek ujawnienia wyników przeprowadzonych konsultacji, zakładając, że powinny one być przeprowadzone, oraz zapewnia możliwość udziału ekspertów i ekspertek oraz organizacji społecznych w pracach komisji. Z przepisów tych wynika, że jawność motywów regulacji oraz przejrzystość skutków jej wprowadzenia stanowią element standardu procesu ustawodawczego.

Regulamin pracy Rady Ministrów ustanawia dodatkowy, bardziej rozbudowany reżim w odniesieniu do inicjatywy rządowej. Z Regulaminu wynika obowiązek planowania prac legislacyjnych, sporządzenia Oceny Skutków Regulacji, przeprowadzenia uzgodnień międzyresortowych oraz konsultacji publicznych, a także publikowania dokumentów na przeznaczonej do tego stronie internetowej. Minimalne terminy konsultacyjne oraz wymóg odniesienia się do zgłoszonych uwag wskazują, że ustawodawca przyjął model legislacji opartej na analizie, dialogu i transparentności. Z tych regulacji wynika, że ustawodawstwo powinno być poprzedzone rozpoznaniem problemu, analizą alternatyw oraz oceną skutków interwencji prawnej.

Zasady techniki prawodawczej uzupełniają ten standard: nakazują przed rozpoczęciem prac nad projektem ustawy wyznaczenie i opisanie stanu stosunków społecznych wymagających interwencji, analizę obowiązującego stanu prawnego, rozważenie alternatywnych środków działania oraz określenie przewidywanych skutków regulacji. Wymóg zasięgnięcia opinii podmiotów objętych zakresem interwencji stanowi normatywne potwierdzenie znaczenia partycypacji w procesie

stanowienia prawa. ZTP zakładają, że decyzja o ingerencji ustawodawczej powinna być poprzedzona analizą i wyborem rozwiązania optymalnego spośród możliwych wariantów.

Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa wprowadza natomiast standard jawności wpływu interesariuszy. Nakłada obowiązek udostępniania projektów aktów normatywnych oraz dokumentów dotyczących prac nad nimi, a także umożliwia zgłaszanie zainteresowania pracami nad projektem. Z regulacji tych wynika, że transparentność procesu legislacyjnego i ujawnianie oddziaływań zewnętrznych stanowią element systemowego zabezpieczenia przed niejawnością i nierównym dostępem do procesu decyzyjnego.

Łączne odczytanie tych przepisów prowadzi do wniosku, że polski model legislacyjny opiera się na kilku fundamentalnych zasadach: wieloetapowości tych prac, realnej debacie parlamentarnej, obowiązku uzasadnienia potrzeby regulacji, analizie skutków społeczno-gospodarczych, partycypacji podmiotów objętych regulacją i społeczeństwa obywatelskiego, jawności procesu oraz poprawności techniki prawodawczej. Standard rzetelnej legislacji obejmuje zatem zarówno sposób prowadzenia prac nad projektem ustawy, jak i jakość samego aktu normatywnego. Zestawienie wyżej wskazanych przepisów prowadzi także do wniosku, że poselska inicjatywa ustawodawcza nie funkcjonuje poza konstytucyjnym standardem rzetelnej legislacji. Obejmuje on realność procedury, możliwość oraz jawność wpływu interesariuszy i interesariuszek oraz społeczeństwa obywatelskiego, merytoryczną ocenę skutków regulacji oraz poprawność legislacyjną aktu normatywnego.

Pomijanie któregokolwiek z tych elementów wpływa nie tylko na jakość stanowionego prawa i jego legitymizację, ale także – jak pokazał proces legislacyjny dotyczący „Piątki dla Zwierząt" – na przebieg tego procesu legislacyjnego.

„Piątka dla Zwierząt" – jak to się zaczęło?

8 września 2020 roku Onet.pl wyemitował film Janusza Schwertnera *Krwawy biznes futerkowców*, dotyczący warunków hodowli zwierząt na futra[1]. Na fermie udokumentowano norki z odgryzionymi kończynami, zagryzane przez psy i zjadające się nawzajem, stłoczone i przetrzymywane w niehumanitarnych warunkach, z utrudnionym dostępem do wody. Reportaż pokazał także, jak bliskie związki wiążą lidera branży Szczepana Wójcika z Tadeuszem Rydzykiem, redemptorystą, założycielem i dyrektorem rozgłośni radiowej Radio Maryja oraz Telewizji Trwam. Janusz Schwertner, jak mówił, swój reportaż oparł na zdjęciach zgromadzonych w ciągu dwóch miesięcy przez pracownika fermy podstawionego przez Stowarzyszenie Otwarte Klatki. Aktywista Żenia nagrał setki filmików, a

> codziennie działo się tyle złych rzeczy, że Żenia z łatwością zgromadził dużą ilość materiału. Nie były to więc scenki

1 *Szokujące nagrania. Tak się produkuje futra w Polsce*, https://www.onet.pl/informacje/onetwiadomosci/krwawy-biznes-futerkowcow-film-janusza-schwertnera/82wy9vs,79cfc278 (dostęp 12.02.2026).

> wyrwane z szerszego kontekstu. One pokazywały prawdziwą codzienność na fermie[2].

Na film zareagował, już tego samego dnia, po kilku godzinach od emisji reportażu, Jarosław Kaczyński, prezentując na konferencji prasowej projekt ustawy dotyczącej ochrony zwierząt. Projekt przewidywał m.in. zakaz hodowli zwierząt futerkowych, ograniczenie uboju bez ogłuszania, zwiększenie kompetencji organizacji pozarządowych i częstsze kontrole schronisk dla zwierząt. Regulacje nazwano „Piątką dla Zwierząt"[3]. W ten sposób publikacja medialna została zaprezentowana jako impuls do nowelizacji obowiązujących przepisów i zapoczątkowała czas gorącej, choć stosunkowo krótkiej debaty nad zmianą prawa w zakresie ochrony zwierząt w kilku ważnych obszarach.

Naturalnie, ta zbieżność czasowa pomiędzy emisją reportażu dotyczącego ferm futrzarskich z 8 września 2020 roku a przedstawieniem projektu ustawy przez Jarosława Kaczyńskiego zaledwie kilka godzin później rodzi pytania o wcześniejsze, przed emisją, przygotowanie projektu i rolę impulsu medialnego w uruchomieniu procesu legislacyjnego[4]. Nie sposób ich jednak

2 J. Schwertner, *Liderzy branży futerkowej powinni w końcu przeprosić za to, co działo się w Góreczkach*, https://wiadomosci.onet.pl/opinie/schwertner-liderzy-branzy-futerkowej-powinni-w-koncu-przeprosic-za-to-co-dzialo-sie-w/cqe29y6 (dostęp 12.02.2026).

3 *Po filmie Onetu…*, https://wiadomosci.onet.pl/kraj/piatka-dla-zwierzat-kaczynski-zapowiada-zaostrzenie-prawa-o-ochronie-zwierzat/k36xg3l (dostęp 12.02.2026).

4 Zwracał na to uwagę, w ramach konsultacji publicznych, Marcin Tischner. Nie mamy również dostępu do wiarygodnych i potwierdzonych informacji,

dziś rozstrzygnąć na podstawie publicznie dostępnych materiałów. Warto przy tym zauważyć, że znacząca część rozwiązań zawartych w „Piątce dla Zwierząt" pojawiła się już wcześniej w projekcie nowelizacji ustawy o ochronie zwierząt zainicjowanej także przez PiS w 2017 roku, określanej w debacie publicznej jako „Dobra Zmiana dla Zwierząt" i którą – podobnie jak „Piątkę dla Zwierząt" – zablokowano, ale na jeszcze wcześniejszym etapie prac[5]. W debacie dotyczącej „Piątki" opozycja, w tym posłanki KO Aleksandra Gajewska i Małgorzata Chmiel oraz poseł PSL Marek Sawicki, wspomina zresztą wycofanie się Jarosława Kaczyńskiego z tej legislacyjnej propozycji z 2017 roku. Zainicjowana wówczas przez posłów PiS nowelizacja ustawy o ochronie zwierząt obejmowała m.in. zakazy hodowli zwierząt futerkowych, uboju bez ogłuszania, wykorzystywania zwierząt w cyrkach, trzymania psów na łańcuchach i pseudohodowli, a Jarosław Kaczyński w spocie fundacji Międzynarodowy Ruch na Rzecz Zwierząt – Viva! mówił o potrzebie wprowadzenia zmian: „To kwestia serca"[6]. Wówczas projekt najpierw długo oczekiwał na rozpatrzenie w komisji sejmowej, potem – na mocy autopoprawki do projektu – został znacząco okrojony. Porównanie przyczyn niepowodzenia „Dobrej Zmiany dla

kto konkretnie opracował projekt i czy za inicjatywą stały inne środowiska, w tym społeczne. Można jedynie zachęcić osoby, które mają wiedzę w tym zakresie, do podzielenia się takimi informacjami, które mogłyby wypracować dalsze wnioski na przyszłość.

5 Sprawę „Dobrej Zmiany dla Zwierząt" podniósł słusznie, w ramach konsultacji publikacji, Michał Stefański.

6 M. Pankowska, *Nie będzie „dobrej zmiany dla zwierząt". PiS wycofuje się z zakazu hodowli na futra*, 7.01.2019, https://oko.press/nie-bedzie-dobrej-zmiany-dla-zwierzat-pis-wycofuje-sie-z-zakazu-hodowli-na-futra (dostęp 27.05.2026).

Zwierząt" oraz „Piątki dla Zwierząt", niewątpliwie ciekawe, wykracza jednak poza zakres niniejszej publikacji, choć, jak się wydaje, wiele z tych przyczyn się wzajemnie krzyżuje i opiera na podobnych uwarunkowaniach, a część wypracowanych wniosków i rekomendacji mogłaby zapewne dotyczyć także „Dobrej Zmiany dla Zwierząt".

Podczas procedowania „Piątki dla Zwierząt" większość parlamentarną w Sejmie stanowili posłowie i posłanki Klubu Parlamentarnego Prawo i Sprawiedliwość, w tym osoby należące do partii PiS oraz do Solidarnej Polski[7]. Z kolei w Senacie X kadencji (2019–2023) przewagę mieli senatorki i senatorowie KP KO wraz z osobami z innych klubów i kół, w tym Lewicy, podczas gdy w KP PiS było 45 osób[8]. Ten układ sił dawał podstawę do założenia, że projektowane regulacje, których wprowadzenie jako „nowego porządku prawnego, jeśli chodzi o ochronę zwierząt"[9] zapowiedział prezes PiS Jarosław Kaczyński, mają duże szanse na uchwalenie w Sejmie – z uwagi na większość głosów osób wchodzących w skład jego klubu parlamentarnego, klubu o tradycyjnych poglądach, ale kierowanego przez inicjatora rozwiązań, ale także w Senacie – w związku z faktem, że większość głosów należała do bardziej progresywnych sił. Jednak projekt

7 Według stanu na koniec kadencji w KP PiS było 227 posłów i posłanek, podczas gdy w KP KO: 129, https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/kluby.xsp (dostęp 12.02.2026).

8 Senat X kadencji, https://www.senat.gov.pl/sklad/kluby-i-kola/ (dostęp 12.02. 2026).

9 https://wiadomosci.onet.pl/kraj/piatka-dla-zwierzat-kaczynski-zapowiada-zaostrzenie-prawa-o-ochronie-zwierzat/k36xg3l (dostęp 12.02.2026).

został przedstawiony przez środowisko polityczne, nie tylko podejmujące działania przeciwko fundamentalnym prawom człowieka, które budziły wielowymiarowy sprzeciw, ale także które nie było kojarzone z systemowym i progresywnym podejściem do ochrony zwierząt. Mogło to wywołać dezorientację i sprzeciw części własnego zaplecza politycznego i społecznego, z drugiej – ograniczać poziom zaufania części środowisk progresywnych i prozwierzęcych wobec rzeczywistych intencji oraz trwałości proponowanej zmiany[10].

Wykonaniem propozycji „Piątki dla Zwierząt" Jarosława Kaczyńskiego był projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz niektórych innych ustaw[11]. Został wniesiony do laski marszałkowskiej w dniu 11 września 2020 roku[12], tj. 3 dni po publikacji reportażu i 2 dni po wspomnianej konferencji prasowej. Stanowił on poselską inicjatywę ustawodawczą i został podpisany przez 22 posłów i posłanek z Klubu

10 Na problem politycznej i aksjologicznej spójności projektu „Piątka dla Zwierząt", a także kwestię relacji między wiarygodnością inicjatora a szansą powodzenia reformy prozwierzęcej, zwrócił uwagę w swojej recenzji wydawniczej prof. Wojciech Pisula, który podkreślił, że brak zaufania do podmiotu zgłaszającego i brak przekonania co do intencji ograniczył możliwość wytworzenia ponadpartyjnego zaplecza dla proponowanych zmian. O paradoksie J. Kaczyńskiego, który chce pomagać zwierzętom, a jednocześnie korzysta z władzy opartej na elektoracie w dużej części wiejskich wyborców wrogich idei jakichkolwiek praw zwierząt, wspomniał też w swojej recenzji prof. Andrzej Elżanowski.

11 Poza nowelizacją samej ustawy o ochronie zwierząt projekt obejmował nowelizację Kodeksu postępowania cywilnego, Kodeksu postępowania karnego, Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia oraz ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

12 Druk nr 597.

Parlamentarnego PiS[13]. Podpisali się pod nim Andrzej Adamczyk, Lidia Burzyńska, Anita Czerwińska, Michał Dworczyk, Małgorzata Golińska, Marcin Horała, Paweł Hreniak, Jarosław Kaczyński, Andrzej Kosztowniak, Joanna Lichocka, Adam Lipiński, Anna Milczanowska, Daniel Milewski, Grzegorz Puda, Anna Schmidt-Rodziewicz, Łukasz Schreiber, Krzysztof Sobolewski, Marek Suski, Ryszard Terlecki, Maciej Wąsik, Rafał Weber i Patryk Wicher.

Jak wynika z uzasadnienia projektu, celem regulacji było wzmocnienie ochrony prawnej zwierząt oraz poprawa ich dobrostanu[14]. Projektowana ustawa zakładała zmiany dotyczące:

1) **zwierząt domowych** – wprowadzenie zakazu trzymania zwierząt domowych na uwięzi w sposób stały oraz używania kolczatek. W przypadku tymczasowego uwiązania długość uwięzi miała wynosić min. 6 m i zapewniać zwierzęciu korzystanie z powierzchni co najmniej 20 m^2. Ponadto w tym zakresie zaplanowano włączenie do katalogu znęcania się nad zwierzętami trzymanie zwierzęcia bez pomieszczenia chroniącego go przed zimnem, upałami lub opadami atmosferycznymi. Warto spojrzeć na treść Uzasadnienia do projektu w tym zakresie, gdzie projektodawcy progresywnie podkreślili:

> W XXI wieku społeczeństwo zna już humanitarne i etyczne sposoby bezpiecznego dla otoczenia

13 W toku rozpatrywania projektu zmienił się przedstawiciel wnioskodawców – posła Grzegorza Pudę 7 października 2020 r. zastąpił poseł Waldemar Buda.

14 https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=597 (dostęp 12.02.2026).

> utrzymywania zwierząt. Zwierzę utrzymywane na uwięzi nie ma zapewnionej ochrony przed niebezpieczeństwami […]. Łańcuchy, na których utrzymywane są zwierzętą, w wielu przypadkach nie odpowiadają ustawowym wymogom, tzn. są krótsze niż 3 metry, nadto są one ciężkie, odkształcają kręgi szyjne, często wrastają się w szyję, a zimą do niej przymarzają – co stwarza zbędne cierpienie dla psów.

Projekt zakładał ponadto umożliwienie trzymania zwierząt w kojcu, wprowadzał definicję kojca oraz wskazywał jego minimalne wymiary;

- wprowadzenie definicji psa rasowego i kota rasowego;
- zakaz wprowadzania do obrotu psów i kotów poza miejscami ich chowu lub hodowli, w tym za pośrednictwem internetu, oraz zbywania zwierząt domowych osobom małoletnim;

2) **zwierząt wykorzystywanych w rozrywce** – wprowadzenie zakazu wykorzystywania zwierząt w celach rozrywkowych i widowiskowych, w tym w cyrkach. I znowu, Uzasadnienie projektu progresywnie przedstawiało motywy tego zakazu:

> Cyrki nie są w stanie zapewnić zwierzętom warunków adekwatnych do ich potrzeb, m. in. kontaktu ze stadem, możliwości izolacji, kiedy tego potrzebują, pełnowymiarowych wybiegów, stymulacji psychiczno-ruchowej,

> poczucia bezpieczeństwa, możliwości samodzielnego zdobywania pożywienia przez dzikie zwierzęta i dostosowania diety do indywidualnych potrzeb. [...] Nauka sztuczek nieleżących w naturze dzikich zwierząt wymaga często brutalnych metod tresury, w tym głodzenia. [...] Podczas tresury wykorzystywane są haki, elektryczne pałki, łańcuchy i pejcze, które mogą poważnie narażać zdrowie, a czasem nawet życie zwierząt.

Projektodawcy wspomnieli, że w Polsce istnieje 17 cyrków, które wykorzystują w swoich przedstawieniach około 250–300 zwierząt łącznie. Jednocześnie wprowadzano zastrzeżenie, że warunki występów, treningów i tresury oraz metody postępowania ze zwierzętami wykorzystywanymi do celów filmowych, sportowych i specjalnych nie mogą zagrażać ich życiu i zdrowiu ani powodować cierpienia, a także, że tresura zwierząt do celów obronnych nie może być prowadzona w sposób powodujący ich cierpienie;

3) **zwierząt hodowanych na futra** – wprowadzenie zakazu chowu i hodowli zwierząt futerkowych (z wyjątkiem królika) hodowanych w celu pozyskania z nich futer. Projektodawcy tłumaczyli:

> Chów i hodowla zwierząt w tym celu przysparza zwierzętom zbędne cierpienie, a ponadto niektóre fermy

> negatywnie wpływają na środowisko naturalne. […] stłoczenie na małej przestrzeni powoduje agresję, pogryzienia, akty kanibalizmu, a także stereotypię i apatię. Dominuje chów klatkowy, bez stałego podłoża, na konstrukcji z metalowych krat. Uniemożliwia to prawidłowy rozwój kończyn u zwierząt, prowadzi do zwyrodnień, a w wielu przypadkach do śmierci młodych zwierząt uwięzionych w kratach.

W Uzasadnieniu odwołano się przy tym do stanowiska profesora Andrzeja Elżanowskiego, znanego ze swoich progresywnych poglądów na dobrostan i prawa zwierząt, oraz do wyników kontroli NIK z 2015 roku[15]. Kontrola wykazała, że fermy zwierząt oddziałują na otoczenie i okolicznych mieszkańców poprzez odory (w tym z gnojowicy), zanieczyszczenie wód oraz poprzez produkty pochodzenia zwierzęcego wpływające na jakość zdrowotną żywności, a także prowadzą do spadku atrakcyjności okolicznych terenów. Projektodawcy oszacowali, że w Polsce funkcjonuje ok. 800 ferm, które zatrudniają 2400–13 300 osób;

4) **uboju bez ogłuszania** – wprowadzenie zakazu uboju bez ogłuszania zwierząt, z wyjątkiem uboju na potrzeby członków i członkiń związków wyznaniowych

15 NIK, *Nadzór nad funkcjonowaniem ferm zwierząt*, https://www.nik.gov.pl/kontrole/p/14/050/lpo/ (dostęp 16.02.2026).

o uregulowanej sytuacji prawnej funkcjonujących na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Celem zakazu miało być wyeliminowanie komercyjnego eksportu mięsa zabijanych w ten sposób zwierząt. Projektodawcy wskazali w Uzasadnieniu na naukowe dane, raporty i analizy potwierdzające, że:

> ubój dokonywany poprzez podrzynanie gardła i wykrwawianie bez pozbawienia świadomości jest w najwyższym stopniu niehumanitarny i powoduje zadawanie zwierzętom trudnych do wyobrażenia męczarni. Sama czynność podcięcia gardła przytomnemu zwierzęciu wymaga jego krępowania, powodującego bardzo silny stres [...]. Praktykowane w Polsce (a zabronione np. w Danii i Wielkiej Brytanii) krępowanie zwierzęcia połączone z odwracaniem go do góry nogami w tzw. klatkach obrotowych wywołuje najwyższy znany poziom hormonów stresu (świadczący o stanie ekstremalnej paniki).

W Uzasadnieniu podkreślono, że twierdzenia przedstawicieli związków wyznaniowych, jakoby ubój bez ogłuszania dokonywany był jednym cięciem, są nieprawdziwe (badania wykazały, że np. w uboju bez ogłuszania krów dokonuje się nawet 60 cięć). Wyjątek w projektowanej regulacji dotyczący członków i członkiń związków wyznaniowych wiązał się przy tym z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 2014 roku, który orzekł, że zakaz

poddawania zwierząt ubojowi w rzeźni według szczególnych metod wymaganych przez obrzędy religijne jest niezgodny z Konstytucją[16]. Zgodnie z projektowaną ustawą ubój ten jednak nie miał być wykonywany przy użyciu tzw. klatek obrotowych;

5) **schronisk dla zwierząt** – zmiany wynikające z nieprawidłowości systemu opieki nad bezdomnymi zwierzętami wskazanymi przez Najwyższą Izbę Kontroli[17]:
   - wprowadzenie zakazu zatrudniania w schroniskach osób skazanych prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwa, których przedmiotem było zwierzę lub popełnionych z użyciem przemocy;
   - ograniczenie podmiotów mogących prowadzić schroniska dla bezdomnych zwierząt jedynie do jednostek organizacyjnych gminy oraz organizacji społecznych, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działających nie dla zysku i posiadających status organizacji pożytku publicznego;
   - zwiększenie częstotliwości kontroli (raz na kwartał) podmiotów prowadzących schroniska, dokonywanej

16 Wyrok z dnia 10 grudnia 2014 r., K52/13 https://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/komunikaty-prasowe/komunikaty-po/art/7277-uboj-rytualny (dostęp 16.02.2026).

17 *Wykonywanie zadań gmin dotyczących ochrony zwierząt*, 2013 r., https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/kontrole,11572.html (dostęp 16.02.2026).

przez Inspekcję Weterynaryjną, oraz doprecyzowanie uprawnień kontrolnych Inspekcji;

- umożliwienie organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, udziału we wszystkich czynnościach nadzorczych nad podmiotami prowadzącymi schroniska oraz wglądu w dokumentację schronisk dla zwierząt. Projektodawcy uznali, że skoro „[…] w opiekę nad bezdomnymi zwierzętami zaangażowanych jest wiele organizacji społecznych, które swoimi działaniami przyczyniają się do zapewnienia im opieki, należy uwzględnić dorobek i doświadczenie organizacji społecznych w tym zakresie";

6) uprawnień organizacji pozarządowych i Inspekcji Weterynaryjnej:

- wprowadzenie obowiązku asysty policji lub straży gminnej na żądanie przedstawiciela lub przedstawicielki uprawnionej organizacji społecznej w przypadku odbierania zwierzęcia (w razie zagrożenia jego życia lub zdrowia) przez organizację społeczną oraz przyznanie prawa organizacji społecznej, korzystającej z asysty policji lub straży gminnej, do wejścia na teren nieruchomości bez zgody lub pomimo sprzeciwu „właściciela"[18];

18 W niniejszej publikacji unika się używania pojęć „właściciel" lub „właścicielka" zwierzęcia, zwierzę nie jest bowiem rzeczą. Z uwagi na występowanie

- umożliwienie organizacjom społecznym lub Głównemu Inspektorowi Weterynarii wszczynania postępowania lub brania udziału w charakterze strony bądź pokrzywdzonego w toczącym się postępowaniu karnym, cywilnym, administracyjnym lub sądowo-administracyjnym, jeżeli zachodzi potrzeba ochrony zwierząt;
- rozszerzenie katalogu przypadków, w których Inspekcja Weterynaryjna może nakładać grzywny w drodze mandatu karnego oraz zwiększenie wysokości grzywny nakładanej przez Inspekcję Weterynaryjną za złamanie przepisów ustawy o ochronie zwierząt – do 5 tys. złotych;

7) **powołania Rady do spraw Zwierząt** przy ministrze właściwym do spraw administracji publicznej. Rada, powoływana na 4 lata, miała składać się z przedstawicieli i przedstawicielek organizacji społecznych, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, lekarzy i lekarek weterynarii, osób prowadzących hodowlę zwierząt oraz instytucji naukowych. Członkostwo w Radzie miało mieć charakter nieodpłatny. Zadaniem Rady miała być analiza i monitorowanie stanu ochrony zwierząt.

tego pojęcia w aktach normatywnych lub innych dokumentach, wskazywanych w książce, pojęcia te będą używane – ale w cudzysłowie. Dotyczy to także pojęć dotyczących zwierząt tzw. hodowlanych i tzw. futerkowych.

Projektodawcy podkreślili w Uzasadnieniu, że projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej. Przewidziano, że co do zasady ustawa wejdzie w życie w terminie 30 dni od dnia ogłoszenia. Wyjątkiem miały być m.in. przepisy dotyczące:

- zakazu wykorzystywania zwierząt w celach rozrywkowych i widowiskowych, trzymania zwierząt na uwięzi i w kojcu, prowadzenia schronisk, które miały wejść w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy,
- sprzedaży psów i kotów przez internet, zakazu chowu lub hodowli zwierząt w celu pozyskiwania z nich futer oraz zakazu uboju bez ogłuszania, które miały wejść w życie po upływie 12 miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy.

W związku z wprowadzanym projektowaną ustawą zakazem wykorzystywania zwierząt w celach rozrywkowych lub widowiskowych projektodawcy przewidzieli, że podmioty prowadzące działalność polegającą na wykorzystywaniu zwierząt do takich celów przekażą zwierzęta – za odszkodowaniem – gminnym jednostkom organizacyjnym prowadzącym schroniska dla bezdomnych zwierząt bądź ogrodom zoologicznym.

W kontekście skutków finansowych regulacji projektodawcy wskazali jedynie, że jednostki samorządu terytorialnego „być może będą musiały zwiększyć środki na realizację zadania zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom", a odszkodowania za przejęcie zwierząt wykorzystywanych w cyrkach będą wypłacane z części budżetu państwa, której dysponentem jest minister właściwy do spraw rolnictwa, który pokryje także ewentualne skutki finansowe zwiększonej liczby kontroli inspekcji w schroniskach. Z uzasadnienia wynika również, że

projektodawcy wzięli pod uwagę wpływ projektowanej ustawy na przedsiębiorców, ale jedynie na

> mikroprzedsiębiorców oraz małych, średnich i dużych przedsiębiorców, ponieważ odtąd podmioty te nie będą mogły prowadzić działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt.

Uzasadnienie projektu nie odnosiło się zatem do wpływu projektowanych przepisów na sektor przedsiębiorstw, poza przedsiębiorcami prowadzącymi schroniska dla zwierząt.

Tej kwestii dotyczyło odrębne pismo, które 15 września 2020 roku projektodawcy – zapewne z uwagi na niepełność uzasadnienia do ustawy – złożyli do laski marszałkowskiej[19]. W piśmie odniesiono się do zakazu hodowli zwierząt na futra. Przywołano raport *Wpływ ekonomiczny branży hodowli zwierząt futerkowych na gospodarkę Polski*, przygotowany w 2014 roku przez PwC Polska Sp. z o.o. i sfinansowany przez Polski Związek Hodowców Zwierząt Futerkowych. Projektodawcy podali dane z raportu (637 gospodarstw zajmujących się hodowlą zwierząt futerkowych, 2,5% wartości generowanej przez całe rolnictwo, 4% eksportu rolno-spożywczego, 291 mln złotych w postaci podatków oraz składek społecznych) i podkreślili, że wskazane kwoty opierają się jedynie na deklaracjach słownych samych hodowców. Z danych uzyskanych z Ministerstwa Finansów wynikało z kolei, że hodowcy w całym 2019 roku odprowadzili

19 https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=597 (dostęp 27.06.2026).

do budżetu jedynie niecałe 11 mln złotych podatku dochodowego oraz wypłacili z budżetu 27 mln złotych z tytułu nadpłaty podatku VAT. Jako dział specjalny produkcji rolnej hodowcy nie płacili podatku od nieruchomości. Jeśli chodzi o wielkość wpływów do budżetów 158 gmin, w których funkcjonują fermy futrzarskie, ze strony hodowców zwierząt futerkowych wskazano, że w 2017 roku wszystkie zewidencjonowane wpływy z podatków gruntowych, rolnych i od nieruchomości (a także z tytułu dzierżawy gruntu) hodowców zwierząt futerkowych wynosiły jedynie 357 256,29 złotych. Jednak 66,4% gmin nie otrzymało żadnych środków ze strony hodowców zwierząt futerkowych lub nie było w stanie takich środków wykazać. Z kolei dane ZUS wykazały, że w 2019 roku odprowadzono składki tylko od 846 osób pracujących w podklasie 01.49.Z (cały dział specjalny produkcji rolnej łącznie z hodowcami zwierząt futerkowych). Z danych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wynikało, że w 2017 roku zarejestrowano ok. 1100 oświadczeń podmiotów o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi dotyczących podklasy 01.49.Z, z tego 93% dla obywateli Ukrainy. Konkludując, projektodawcy podkreślili, że „dane szacowane przez hodowców norek dotyczące zmniejszenia wpływu do budżetu różnią się znacznie od oficjalnych danych uzyskanych z ministerstw i urzędów", a „(w) regionach wiejskich będzie mogła rozwijać się agroturystyka, co do tej pory było niemożliwe – w pobliżu ferm nie istnieją bazy turystyczne z uwagi na wszechobecny fetor".

W odniesieniu do ograniczeń uboju bez ogłuszania wnioskodawcy przytoczyli w piśmie dane Unii Producentów

i Pracodawców Przemysłu Mięsnego, zgodnie z którymi w latach 2013–2015 Polska wyeksportowała 1,3 mln ton mięsa wołowego, z czego 905,3 tys. ton stanowiło mięso wyprodukowane w systemach halal i koszer. Głównymi odbiorcami polskiej wołowiny z uboju bez ogłuszania były: Niemcy, Holandia, Hiszpania, Francja, Wielka Brytania, Czechy, Szwecja oraz Bośnia i Hercegowina. Wnioskodawcy podkreślili, że

> zakaz uboju bez ogłuszania nie będzie jednak oznaczał, że te popularne rynki staną się dla polskich producentów niedostępne, a oni sami niekonkurencyjni. Po wprowadzeniu zakazu uboju bez ogłuszania prawa rynku ukształtują tenże rynek od nowa.

Ostatnim wątkiem w piśmie wnioskodawców była kwestia zakazu wykorzystywania zwierząt w cyrkach. Jak zauważyli wnioskodawcy, projekt ustawy może wpłynąć na mniejszą atrakcyjność cyrków dla części publiczności, a także

> może wiązać się to z upadłością niektórych podmiotów, jednak nie jest to oczywiste, bo uzależnione od elastyczności i kreatywności ww. podmiotów. Podmioty te mogą prezentować sztukę cyrkową bez udziału zwierząt.

Warto wspomnieć, że sondaże przeprowadzone po złożeniu projektu ustawy pokazywały duże poparcie dla proponowanych zmian. Jak donosiło RMF FM, 71,4% osób jest za przyjęciem ustawy o ochronie zwierząt, a „Piątkę dla Zwierząt" popierają

w większości także mieszkańcy wsi[20]. „Rzeczpospolita" informowała, że propozycje zyskały poparcie wśród Polaków, a zdecydowana większość popiera zakaz hodowli zwierząt na futra i zakaz trzymania zwierząt na uwięzi[21]. Zgodnie z badaniem CBOS, Polacy i Polki poparli zwiększenie kontroli schronisk oraz zwiększenie uprawnień organizacji społecznych (odpowiednio 91% i 80%). Trzy czwarte uczestników i uczestniczek badania opowiadało się za przepisami dotyczącymi trzymania zwierząt na uwięzi. Zakaz wykorzystywania zwierząt w cyrkach popierało ponad dwie trzecie badanych, a 63% popierało zakaz uśmiercania zwierząt gospodarskich bez uprzedniego ogłuszenia. Najbardziej zróżnicowane było nastawienie do zakazu hodowli zwierząt na futra, za którym opowiadało się 59% badanych, a przeciw: 31%[22]. Na etapie prac legislacyjnych projekt ustawy miał zatem stosunkowo duże poparcie społeczne, a media szeroko relacjonowały wyniki badań opinii publicznej, niekiedy same je inicjując, co pokazuje, że temat spotkał się z dużym zainteresowaniem.

20 Badanie przeprowadziło United Surveys dla RMF FM i „Dziennika Gazety Prawnej", Zdecydowana większość popiera „Piątkę dla zwierząt". Sondaż dla RMF FM i „DGP", https://www.rmf24.pl/fakty/polska/news-zdecydowana-wiekszosc-popiera-piatke-dla-zwierzat-sondaz-dla,nId,4745378 (dostęp 17.02.2026).

21 Sondaż IBRiS dla „Rzeczpospolitej", *Sondaż: Zwierzę traktuj jak mniejszego brata*, https://www.rp.pl/spoleczenstwo/art515641-sondaz-zwierze-traktuj-jak-mniejszego-brata (dostęp 17.02.2026).

22 CBOS, *Opinie o zmianach w ochronie zwierząt*, badanie przeprowadzone w dniach 28 września – 8 października 2020 r., https://www.cbos.pl/PL/publikacje/raporty_tekst.php?id=6172 (dostęp 17.02.2026).

Proces legislacyjny w Sejmie

Pierwsze czytanie projektu ustawy

Projekt „Piątki dla Zwierząt", czyli poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz niektórych innych ustaw, wpłynął do Sejmu 11 września 2020 roku, a już 14 września 2020 roku skierowano go do pierwszego czytania. Pierwsze czytanie miało miejsce na posiedzeniu Sejmu 16 września 2020 roku[1]. Jednocześnie odbyło się pierwsze czytanie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt (druk nr 378)[2], który dotyczył głównie zakazu wykorzystywania zwierząt w cyrkach[3]. Projekty te były rozpatrywane łącznie.

Przed rozpoczęciem rozpatrywania projektu na posiedzeniu Sejmu poseł Grzegorz Braun (KP Konfederacja[4]) próbował złożyć

1 Druk nr 597.

2 Posiedzenie Sejmu IX kadencji – nr 17, punkty 8 i 9 porządku dziennego, https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/stenogramy.xsp?rok=2020 (dostęp 12.02.2026).

3 Druk nr 397.

4 Przynależność posłów i posłanek do klubów i kół lub partii politycznych podawana jest w publikacji co do zasady przy pierwszym przytoczeniu wypowiedzi danej osoby.

wniosek o skreślenie tego punktu z porządku obrad, a poseł Krzysztof Bosak (KP Konfederacja) zachęcał posłów i posłanki do wyjścia przed Sejm, gdzie protestowali hodowcy, i do wysłuchania protestujących[5]. Argumentował: „Trwa zamach na polskie rolnictwo, trwa zamach na polskie hodowle. Zaproponowane mamy prawo, które wpłynie nie tylko na hodowlę zwierząt futerkowych[6], ale na hodowlę we wszystkich branżach, nawet w rybołówstwie". Ta sytuacja, jak się okazało, stanowiła jedynie zapowiedź tego, jak będą przebiegać prace nad projektem.

Podczas pierwszego czytania:

1) przedstawiono projekty ustaw;
2) wygłoszono oświadczenia w imieniu klubów (10 minut) i oświadczenie w imieniu koła poselskiego (5 minut);
3) zadawano pytania wnioskodawcom[7].

5 Stenogram posiedzenia nr 17 Sejmu w dniu 16 września 2020 r., https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/stenogramy.xsp?rok=2020 (dostęp 12.02.2026 r.). Przebieg procesu legislacyjnego przedstawiony jest w publikacji na podstawie treści przywołanych w przypisach stenogramów.

6 Warto wspomnieć, że posłowie Konfederacji konsekwentnie bronili przemysłu futrzarskiego także w kolejnej kadencji Sejmu, w tym głosując w 2025 roku przeciwko tzw. ustawie futerkowej, zakładającej wygaszanie hodowli do 2033 roku, https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=703 (dostęp 26.05.2026).

7 W opisie przebiegu prac w Sejmie oraz w Senacie wykorzystano w niniejszej publikacji obszerną analizę sporządzoną przez S. Spurek na rzecz Green REV Institute w ramach projektu „Biała księga prac nad Piątką dla Zwierząt" sfinansowanego ze środków Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego w ramach Rządowego Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018–2030. Z uwagi na ograniczenia objętości książki, zaprezentowano jedynie najciekawsze cytaty z dyskusji, obszernie przedstawione w analizie.

Poseł Grzegorz Puda (KP PiS) mówił w imieniu wnioskodawców, że sektor hodowli zwierząt na futra, biorąc pod uwagę wpływy z podatków CIT i VAT, jest „obciążeniem dla budżetu państwa", a „fermy futrzarskie […] to przemysł", o czym świadczy „ponad 140 udokumentowanych protestów mieszkańców wsi i małych miejscowości". Krytykował „komercyjne, nastawione przede wszystkim na zysk, często źle zarządzane" schroniska dla zwierząt. Uzasadniał zakaz wykorzystywania zwierząt do celów rozrywkowych, gdyż „zadawanie bólu nie może być rozrywką".

Uzasadnienie do drugiego projektu, procedowanego przy okazji „Piątki dla Zwierząt", przedstawiła posłanka Katarzyna Piekarska (KP KO), która szeroko wyjaśniła motywy tzw. cyrku bez zwierząt, a następnie odniosła się do kwestii zwierząt wycofanych ze służb. „(P)o wycofaniu ze służby one zasłużyły na to, aby mieć […] godną starość" i „jest powodem do wstydu, żeby konie, które pracują dla nas w strażach gminnych czy w Policji, trafiały np. do rzeźni".

Poseł Marek Suski w imieniu KP PiS poparł projekt, dziękując prezesowi PiS Jarosławowi Kaczyńskiemu. Z satysfakcją odnotował, że „ten dzień jest dniem jasnym w historii Polski", podkreślił, że „braci mniejszych należy kochać i szanować", a „większość seryjnych zabójców to są ci, którzy w dzieciństwie znęcali się nad zwierzętami". Ocenił, że „człowiek niestety hoduje zwierzęta również dla zabawy" i „tak naprawdę to państwo polskie utrzymuje biznesy ferm zwierząt futerkowych". Deklarując dodanie do projektu poprawki dotyczącej rekompensaty strat, opowiedział się za wprowadzeniem zakazu uboju

bez ogłuszania, który jest „haniebnym procederem", a „kiedy myśmy to oglądali na posiedzeniu zespołu, to kobiety płakały, nam się serce kroiło".

W imieniu KP KO, również popierając projekty, wystąpiły posłanki Małgorzata Tracz i Aleksandra Gajewska. Małgorzata Tracz znaczącą część wystąpienia poświęciła zakazowi hodowli zwierząt na futra. Obrazowo opisała sytuację zwierząt w tych hodowlach:

> Ranne i okaleczane zwierzęta, zjadane żywcem przez pasożyty lub towarzyszy z klatek, liczne choroby, agresja, brak podstawowej opieki weterynaryjnej, właściwego pożywienia i wody – tak dziś wyglądają dramatyczne realia branży futrzarskiej w Polsce.

Mówiła o negatywnych skutkach hodowli, obejmujących nie tylko obszar samej fermy, lecz także powietrze, wodę, glebę i organizmy żywe poza terenem hodowli, i o degradacji terenów rolniczych. Z kolei Aleksandra Gajewska przypomniała, że w 2017 roku wycofano się z zapowiedzi nowelizacji ustawy, a w programie wyborczym PiS zabrakło odniesienia do ochrony zwierząt – z powodu, w jej ocenie, presji ze strony Tadeusza Rydzyka, dyrektora Radia Maryja. Zapowiedziała poprawki dotyczące psów na służbie oraz rejestru zwierząt oznakowanych mikroczipem.

Posłanka Beata Maciejewska (KP Lewica) dziękowała osobom, które działają na rzecz zwierząt,

> skupionym w organizacjach pozarządowych, […] indywidualnościom polskiego życia, takim jak noblistka Olga Tokarczuk, […] milionom ludzi, którzy codziennie działają na rzecz zwierząt, za ich zwykłe, codzienne staranie, za to, że są wolontariuszami w schroniskach, że dokarmiają zwierzaki, że interweniują.

Wspomniała o powołaniu zespołu na rzecz ochrony zwierząt hodowlanych oraz o złożeniu projektu ustawy o powołaniu rzecznika praw zwierząt i zauważyła, że „trzeba tworzyć konsensus wokół praw zwierząt w taki sposób, żeby ludzie, którzy dotychczas pracowali w pewnych przemysłach, mogli czuć się bezpiecznie". Z kolei jej klubowy kolega, poseł Marcin Kulasek, zauważył, że „hodowla zwierząt futerkowych to biznes dochodowy, ale nie jest to bynajmniej filar polskiego rolnictwa", ale „wygaszanie hodowli zwierząt futerkowych oznaczać będzie konieczność utylizacji tych odpadów". Jego zdaniem, „nie jest prawdą, że omawiane przedłożenie zniszczy eksport mięsa halal, gdyż „standardy Halal […] dopuszczają ogłuszanie zarówno drobiu, jak i bydła". Na koniec podkreślił, że klub Lewicy poprze omawiany projekt, ale domagał się „od rządu wsparcia finansowego dla wszystkich rolników, przedsiębiorców i samorządowców, którzy odczują skutki wejścia w życie tej potrzebnej społecznie ustawy".

Z kolei poseł Marek Sawicki (KP Koalicja Polska, w skład którego wchodziło Polskie Stronnictwo Ludowe) wyraził obawę, że „za chwilę […] będzie zakaz produkcji, zakaz hodowli zwierząt

w systemie fermowym, trzody chlewnej, bydła mlecznego", gdy tymczasem „polscy rolnicy […] są na granicy wyczerpania cierpliwości". Zauważył, że Prawo i Sprawiedliwość w 2017 roku wycofało się z projektu:

> Bo szedł cykl 2 lat wyborczych, czterech kampanii wyborczych. A teraz bezpośrednio po kampanii wyborczej z tym projektem wchodzicie na wokandę, bo przez 3 lata głosy rolników, producentów, przetwórców nie będą wam potrzebne.

Podkreślił, że kwestia uboju rytualnego to nie tylko kwestia hodowców zwierząt, ale „kwestia całego przemysłu paszowego, to jest kwestia producentów zbóż, kukurydzy, pszenicy". Zadeklarował na koniec, że jego klub nie zagłosuje za projektem Prawa i Sprawiedliwości w obecnej formule, zasugerował 10-letni okres przejściowy na wygaszenie hodowli zwierząt futerkowych „albo 10 lat odszkodowania za utracone korzyści", poszukiwanie rozwiązań dotyczących uboju rytualnego oraz rozmowy z Muzułmanami i Żydami. Pytał także: „Jeśli stwierdza się tak haniebne warunki chowu zwierząt na farmach, to gdzie jest inspekcja weterynaryjna?".

Poseł Janusz Korwin-Mikke z Koła Poselskiego Konfederacja przewidywał, że

> niedługo nadejdzie czas na to, że nie będzie wolno hodować kur w klatkach, nie będzie wolno hodować świń […]. Przyjdzie taki czas, bo ostatnio się dowiedzieliśmy, że

> również rośliny czują, że niedługo będzie się można odżywiać wyłącznie owocami, miodem i czym tam jeszcze.

Poseł Krzysztof Bosak zgłosił w imieniu swojego koła wniosek o odrzucenie „tego gniota, szkodliwego, antypolskiego, antywolnościowego, antyrolniczego, antyhodowlanego gniota w pierwszym czytaniu". Podkreślił, że Konfederacja to

> jedyna siła, która konsekwentnie i w całości broni polskich rolników, broni polskich hodowców, broni wolności gospodarczej i broni konstytucji […], zabijania zwierząt, które jest etyczne, które jest etycznym sposobem utrzymania się, tworzenia miejsc pracy, zarobkowania.

Szacując, że aż 40% eksportu w sektorze drobiu i sektorze wołowiny to ubój rytualny, założył, że „popyt zostanie obsłużony przez inne państwa", a „projekt dobije polskie hodowle w momencie, kiedy znalazły się w kryzysie". Z kolei poseł Michał Urbaniak (KP Konfederacja) mówił o hipokryzji: „Zapominacie też np. o dramatach kobiet, które nie mogły urodzić, ponieważ nie doczekały" i przypomniał o projekcie ustawy antyaborcyjnej, który „mamy w zamrażalce".

W kolejnej części debaty osoby reprezentujące KP PiS, tj. klub wnioskodawców projektu, bardzo krytycznie wypowiedziały się o projekcie[8]. Poseł Norbert Kaczmarczyk z Solidarnej Polski

8 Już przebieg pierwszego czytania projektu na posiedzeniu Sejmu pokazywał istotne napięcia i problemy wewnętrzne w obrębie obozu rządzącego,

chciał odrzucenia projektu ustawy w pierwszym czytaniu i pytał, czy konsultowano projekt ustawy „z rolnikami, czyli z zainteresowanymi", podkreślając, że „rolnicy kochają zwierzęta". Pytano o wysokość wpływów do budżetu państwa generowanych przez branżę futrzarską, z uwagi na rozbieżne informacje (Przemysław Drabek), o wpływ funkcjonowania ferm norek na koszt mięsa w Polsce (Robert Warwas), o skutki społeczne, jakie spowoduje zamknięcie tych ferm (Agnieszka Soin), o alternatywne rozwiązania prawne, zamiast zakazu hodowli, w celu poprawy dobrostanu zwierząt (Paweł Rychlik). Poseł Edward Siarka zauważył, że „obserwujemy w Sejmie zjawisko personalizacji zwierząt" i pytał, czy dawanie prawa „organizacjom ekologicznym, ludziom kompletnie nieprzygotowanym do tego, żeby mogli wejść do każdego gospodarstwa" nie tworzy „niebezpieczeństw dla naszego rolnictwa". Jedyną osobą z KP PiS wyraźnie krytyczną wobec sektora hodowli zwierząt na futra była w tej części debaty posłanka Joanna Lichocka. Pytała, czy „w tradycji polskiego rolnictwa jest hodowanie na 2 ha, 3 ha 50 tys. zwierząt w klatkach". Podkreśliła, że hodowcy zwierząt na futra „to są biznesmeni, okrutni biznesmeni nastawieni na szybki zysk", a sama jako posłanka z południowej Wielkopolski

w tym krytyczne wypowiedzi wobec projektu części parlamentarzystów klubu PiS oraz widoczne różnice stanowisk dotyczących reformy. Niniejsza analiza opiera się jednak przede wszystkim na formalnym przebiegu procesu legislacyjnego i publicznie dostępnych materiałach, nie obejmuje natomiast rekonstrukcji wewnętrznych mechanizmów funkcjonowania ani Klubu PiS, ani partii rządzącej, nieformalnych negocjacji czy identyfikacji frakcji wewnątrz PiS.

miała „bardzo wiele interwencji, próśb o interwencje, żeby nie pozwolić na kolejną fermę".

Z kolei ze strony KP Koalicja Obywatelska przeważały głosy pozytywne (Dorota Niedziela, Katarzyna Lubnauer, Michał Szczerba) oraz merytoryczne pytania. Posłanka Klaudia Jachira zaproponowała, żeby złamanie zakazu hodowli zwierząt na futra stanowiło przestępstwo, a nie wykroczenie, „inaczej biznes zejdzie do podziemia, właściciele ferm co najwyżej będą płacić niewielkie grzywny, a zwierzęta nadal będą cierpieć, jak cierpiały". Dariusz Joński zapowiedział złożenie poprawek określających zakaz wykorzystywania koni na drodze do Morskiego Oka, gdyż „to chyba jedyny park narodowy, gdzie na naszych oczach giną konie". Ewa Kołodziej pytała „o wsparcie dla tych rolników, którzy będą się przebranżawiać". Monika Rosa – o prace rządu nad rozwiązaniami umożliwiającymi tworzenie azylów dla zwierząt, w tym konfiskowanych i z cyrków, oraz sugerowała, żeby w ogóle zabronić trzymania zwierząt domowych na uwięzi i stosowania kolczatki.

Klub Parlamentarny Koalicja Polska był w tej części debaty równie krytyczny, jak w stanowisku wygłoszonym przez Marka Sawickiego. Dariusz Klimczak zauważył, że

> polscy rolnicy bardzo ciężko pracowali, żeby Polska była światowym liderem w hodowli drobiu. Kiedy osiągnęli ten cel, na konferencji prasowej wyszedł lider młodych PiS-owców i powiedział: koniec z tym biznesem.

Krzysztof Paszyk poprosił, żeby premier Morawiecki

> powtórzył dzisiaj właśnie, przy okazji procedowania nad tą ustawą, protestującym rolnikom, że sprawy rolnictwa to jest racja stanu, i żeby te słowa również przekuł w czyn, posyłając tę złą ustawę tam, gdzie jej miejsce.

Ze strony KP Lewicy padały pytania o przygotowanie samorządów do przejęcia odpowiedzialności za schroniska prywatne oraz o dotacje celowe na zamianę klatek (Anita Sowińska), o definicję psa rasowego i monopol jednego stowarzyszenia (Katarzyna Ueberhan). Adrian Zandberg zauważył, że „protestuje teraz paru milionerów, którzy na okrucieństwie wobec zwierząt się dorobili. I protestują ich polityczne pacynki tam, z brunatnych ław". Zaapelował jednak, aby „zadbać o tych pracowników, którzy byli tam dotychczas zatrudnieni".

Poseł Grzegorz Braun (KP Konfederacja) stwierdził, że w ustawie

> chodzi o stosunek państwa do własności, do wolności gospodarowania, przedsiębiorczości, a wnioskodawcy wprowadzają inspekcje robotniczo-chłopskie tutaj wskrzeszone pod zielonym sztandarem, z mocą ferowania wyroków i uruchamiania procedury policyjno-karnej.

Po serii pytań poseł Grzegorz Puda podkreślił w imieniu wnioskodawców, że zdecydowana większość społeczeństwa na

wsi (72%) popiera projekt. Wspomniał, że przemysł futrzarski „to branża niszowa, która nie ma wpływu na polską gospodarkę". Podkreślił:

> […] tak, konsultowaliśmy to z rolnikami, ale nie z tymi, którzy są pseudorolnikami, którzy są biznesmenami, tylko z tymi, którzy przez tych biznesmenów są poszkodowani i którzy cierpią z powodu fetoru, z powodu owadów, z powodu zanieczyszczenia środowiska, wód gruntowych.

Wnioskodawczyni drugiego procedowanego projektu, posłanka Katarzyna Piekarska, wspominała, że kiedy podjęto próbę wprowadzenia zakazu hodowli zwierząt na *foie gras*,

> padały dokładnie takie same argumenty jak dzisiaj, że to będzie absolutny koniec polskiego drobiarstwa, że tysiące ludzi stracą pracę. I co? Nic takiego się nie stało. Polskie drobiarstwo dobrze się trzyma.

Michał Dworczyk, szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, w imieniu rządu poparł projektowane rozwiązania. Odnosząc się do poruszonej w debacie kwestii wpływu funkcjonowania ferm norek na cenę mięsa w Polsce, wskazał, że „jest to wpływ w granicach błędu statystycznego".

Po pierwszym czytaniu Sejm skierował projekty ustaw do Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi i wyznaczył komisji termin przedłożenia sprawozdania „umożliwiający rozpatrzenie go

na bieżącym posiedzeniu Sejmu”[9], co w dużym stopniu zdecydowało o trybie prac.

Posiedzenie sejmowej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Zaraz po pierwszym czytaniu projektu na posiedzeniu plenarnym Sejmu projekt był – tego samego dnia – przedmiotem posiedzenia Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Komisja obradowała, jak wynika ze stenogramu posiedzenia[10], całą noc z 16 na 17 września, co zresztą było komentowane zarówno na samym posiedzeniu, jak i następnie – na posiedzeniach Sejmu[11] oraz Senatu. Posiedzeniu komisji przewodniczyli posłowie PiS Kazimierz Gwiazdowski oraz Ryszard Bartosik. Poza posłami i posłankami (zarówno wchodzącymi w skład komisji, jak i spoza) oraz osobami reprezentującymi administrację rządową (KPRM, MRiRW, Inspekcja Weterynaryjna) wziął w nim udział Jacek Zarzecki, prezes Polskiego Związku Hodowców i Producentów Bydła Mięsnego, przewodniczący Funduszu Promocji Mięsa Wołowego, oraz Piotr Lisiecki, prezes Krajowej Izby

9 Do propozycji zgłoszono sprzeciw, co rozstrzygnięto w głosowaniu. Głosowało 420 posłów, 337 – za, 72 – przeciw, 11 się wstrzymało, co oznacza, że Sejm propozycję przyjął; zob. stenogram z posiedzenia.

10 Stenogram posiedzenia Komisji z dnia 16 września 2020 r., https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/biuletyn.xsp?skrnr=RRW-22 (dostęp 20.02.2026).

11 Komisja obradowała od 16 września od godz. 23 do 17 września do godz. 7.30, jak wynika z informacji przedstawionych na posiedzeniu Sejmu nr 17, 17 września 2020 r., https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/stenogramy.xsp?rok=2020 (dostęp 20.02.2026).

Producentów Drobiu i Pasz[12]. Ze strony organizacji społecznych była jedynie fundacja Viva!. Na początku posiedzenia posłanka Dorota Niedziela (KP KO) pytała w związku z tym, dlaczego „części posłów nie wolno było zapraszać gości". Przewodniczący odczytał wtedy zalecenia Marszałkini Sejmu wydane w związku z COVID–19.

Następnie dyskutowano poszczególne zmiany i proponowano poprawki. Poseł Michał Urbaniak (KP Konfederacja) zaproponował, aby tytuł ustawy brzmiał: „Ustawa o niszczeniu hodowli zwierząt i branży rolniczej w Polsce". Poseł Grzegorz Braun chciał, żeby z ustawy antyaborcyjnej wykreślić przepis umożliwiający przerwanie ciąży w przypadku ciężkiego i nieodwracalnego upośledzenia płodu albo nieuleczalnej choroby zagrażającej jego życiu[13], bo skoro „z troską podchodzimy do stworzeń bożych, to wypadałoby, żebyśmy przynajmniej jednym tchem mówili też o ochronie życia ludzkiego". Po pierwszych głosach poseł Stefan Krajewski (PSL) złożył wniosek formalny

12 Należy w tym miejscu wskazać, że publikacja rekonstruuje przebieg procesu na podstawie dostępnych dokumentów, w szczególności stenogramów posiedzeń komisji sejmowych i senackich. Publikacja nie obejmuje natomiast analizy innych form wpływu, zaplecza organizacyjnego i ekonomicznego środowisk branżowych, ewentualnych powiązań personalnych i politycznych ani działań – poza formalnym przebiegiem procesu legislacyjnego – podejmowanych przez środowiska branżowe sprzeciwiające się reformie.

13 Kilka tygodni potem przepis ten (art. 43 ust. 1 pkt 2) był zresztą przedmiotem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 22 października 2020 r. (sygn. akt K 1/20), który uznał, że jest on niezgodny z Konstytucją RP, przez co przepis utracił moc, https://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/wyroki/art/11300--planowanie-rodziny-ochrona-plodu-ludzkiego-i-warunki-dopuszczalnosci-przerywania-ciazy (dostęp 22.02.2026).

o przerwę w pracach Komisji, „bo to, co dzisiaj widzimy, jest niepoważne" oraz o przeprowadzenie wysłuchania publicznego.

Zgłaszano poprawki dotyczące zwierząt wykorzystywanych do celów specjalnych (Kazimierz Gwiazdowski, Katarzyna Piekarska), definicji kolczatki (Małgorzata Tracz), definicji psa rasowego (Dorota Niedziela, Marcin Kulasek i Katarzyna Ueberhan). Konfederacja proponowała usunięcie całego pierwszego artykułu, obejmującego te zmiany. Poseł Dobromir Sośnierz (Konfederacja) stwierdził, że „państwo, które potrzebuje definicji psa rasowego i kota rasowego, jest państwem chorym. […] Dyskusja jest śmieszna i przypomina dyskusję o właściwej krzywiźnie banana". Poprawki dotyczyły także trzymania zwierząt na uwięzi i stosowania u zwierząt kolczatek (Ryszard Bartosik, Małgorzata Tracz, Piotr Borys, ten ostatni z KO), problemu zwierząt jako nagrody w loterii lub przedmiotu egzekucji (Beata Maciejewska), doprecyzowania uprawnień Inspekcji Weterynaryjnej (Dorota Niedziela), obowiązku kastracji i sterylizacji psów i kotów (Beata Maciejewska) oraz znakowania mikroczipem (Jarosław Sachajko, Kukiz15, Dorota Niedziela; popierał go także Główny Lekarz Weterynarii, który podkreślał, że „podstawowym warunkiem zapobiegania bezdomności powinno być właśnie czipowanie i znakowanie zwierząt"). W sprawie kojców próbowano proponować merytoryczne zmiany (Dorota Niedziela), ale także oceniano: „Niektóre z pułapów to już są takiej wielkości, w której mieszka wielu ludzi w Polsce – i w większej liczbie zamieszkuje pojedynczy pokój, że już o studentach nie wspomnę" (Robert Winnicki, Konfederacja) lub apelowano o doprecyzowanie, że chodzi o zwierzęta domowe,

ponieważ „szanowni państwo, doprowadzicie do tego, że nie będzie można utrzymywać krów hodowlanych mlecznych na uwięzi, a to jest 70% polskiej hodowli bydła mlecznego", choć tytuł rozdziału 2 ustawy, gdzie lokowano te przepisy, dotyczył zwierząt domowych. Poseł Dariusz Joński (KO) zgłosił poprawkę o zakazie wykorzystywania koni na drodze do Morskiego Oka, na co poseł Zbigniew Dolata (PiS) podkreślał, że „górale bardzo dbają o te konie". Zgłaszano także poprawki dotyczące powołania Rady do spraw Zwierząt (Robert Winnicki), przy czym, odnosząc się do tego pomysłu, poseł Grzegorz Braun, zaproponował, aby minister powoływał członków Rady „spośród miłośników zwierząt", ponieważ „gdyby to prawo weszło w życie, to św. Franciszek nie mógłby wejść w skład rady do spraw zwierząt, gdyż pan minister nie mógłby go powołać, a to byłaby wielka szkoda". Kolejna grupa poprawek dotyczyła czynów zabronionych objętych nowelizacją (Małgorzata Tracz, Piotr Borys, Kazimierz Gwiazdowski, Beata Maciejewska, Jakub Kulesza, ten ostatni z KP Konfederacja). Poseł Grzegorz Braun zaproponował zmianę w ustawie o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży, zachęcając wszystkich, „by bronili życia ludzkiego z co najmniej równą determinacją jak ta, którą przejawili, konstruując ten projekt ochrony życia – owszem, ale zwierzęcego". Poseł Marek Suski uznał, że wnioskodawca poprawki „deprecjonuje ludzkie życie, wkładając poprawkę do ustawy – w tej formie, o tej porze – i mówiąc, że zwierzęta chronimy, to wrzućmy ochronę dzieci". Poseł Grzegorz Braun proponował także 30-letnie *vacatio legis* ustawy.

Wiele kontrowersji wzbudziła kwestia interwencyjnego odbioru zwierząt przez organizacje społeczne. Pomimo wyjaśnienia już obowiązującego stanu prawnego oraz zakresu projektowanych zmian proponowano wykreślenie propozycji, gdyż „w skargach stwierdza się, że są rekwirowane zwierzęta znacznej wartości; że rekwirowane są chociażby psy rasowe, które potem są sprzedawane w niejasnych okolicznościach" (Robert Winnicki) i może to rodzić „nadużycia w tej sferze" (Norbert Kaczmarczyk). Oceniano, że to „zboczony pomysł" (Dobromir Sośnierz), obawiano się, że „sąsiedzi, którzy będą chcieli zaszkodzić nielubianemu sąsiadowi, pod pozorem dbałości o dobro zwierząt będą mu szkodzili" (Zbigniew Dolata), a „próba odebrania hodowcy lwa lub innego zwierzęcia może się bardzo źle skończyć dla tego, kto interweniuje" (Ryszard Wilczyński, KO) oraz że odbierać zwierzę będzie osoba, która „nie ma pojęcia o tym, czy tak to zwierzę powinno wyglądać" (Jarosław Sachajko). Poseł Grzegorz Braun mówił o „inspekcjach robotniczo-chłopskich przebranych za miłośników zwierząt" i przewidywał „koniec cywilizacji, powrót do bolszewickiego barbarzyństwa". Poseł Jakub Kulesza (Konfederacja) podkreślał, że

> państwo przepisami umożliwia teraz, by dowolny złośliwy człowiek, który jest członkiem jakiejś organizacji prozwierzęcej, mógł zmusić policję, by wtargnąć do mojego mieszkania, zabrać mi mojego ukochanego pupila ptasznika *psalmopoeus cambridgei*, zabrać mi karmę, która jest dla pupila – czy to są świerszcze, szarańcze czy karaczany – a jeszcze obciążyć mnie kosztem zabrania.

Poseł Grzegorz Braun oceniał: „Tworzycie eko-ORMO". Jacek Zarzecki, prezes Polskiego Związku Hodowców i Producentów Bydła Mięsnego, krytykował możliwość asysty policji i oceniał:

> jeżeli dana organizacja, czyli np. Jacek Zarzecki, zabrał posłowi Braunowi tego węża, to znaczy, że kosztami opieki weterynaryjnej do czasu wydania decyzji… A wniosek złożę sobie za rok. Koszty zajmowania się zwierzęciem… będzie ponosił pan poseł Braun, mimo że zwierzę będzie u mnie.

Postulowano doprecyzowanie tych uprawnień i trybu odbioru (Ryszard Bartosik, Marcin Kulasek i Beata Maciejewska, Jarosław Sachajko). Zaproponowano przy tym stworzenie listy organizacji pozarządowych, prowadzonej przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej, uprawnionych do udziału w postępowaniu administracyjnym, cywilnym i karnym (Kazimierz Gwiazdowski). Katarzyna Topczewska, przedstawicielka fundacji Viva!, zaapelowała o odrzucenie tej propozycji z uwagi na dyskryminujące kryteria wpisu na listę, gdyż „nie wszystkie organizacje społeczne to są organizacje, które mają duże środki. […] To są ludzie dobrej woli, pracujący jako wolontariusze w danych organizacjach". Wyjaśniła, że

> jeżeli jest ujawnione przestępstwo gdzieś tam na wsi, powiedzmy, że ktoś się znęca nad psem, to organizacja z innego województwa nie będzie jeździć na sprawę karną, aby wykonywać uprawnienia pokrzywdzonego. Działa zawsze lokalna organizacja.

Poseł Maciej Górski (PiS) zaprotestował w tym miejscu, pytając: „Dlaczego człowiek na wsi ma się znęcać nad psem? A gdzie są jakieś dokumenty czy badania, że nie w mieście? To jest straszne piętnowanie ludzi na wsi, rolników".

Drugim kontrowersyjnym tematem była hodowla zwierząt na futra. Poseł Tomasz Aniśko (KO) proponował usunięcie wyjątku dotyczącego hodowli królików, a poseł Piotr Borys – doprecyzowanie przepisów. Robert Winnicki uważał, że „Kaczyński idzie nie tylko po zwierzęta futerkowe… ale idzie też po wasze króliki". Poseł Grzegorz Puda wyjaśnił, że wyjątek wynika z tego, że głównym wytworem produkcji zwierzęcej u królika jest mięso, które ludzie spożywają, a „nikt norek w Polsce nie je". Jacek Zarzecki z Polskiego Związku Hodowców i Producentów Bydła Mięsnego podkreślał, że podejmowana jest decyzja „o likwidacji jednej z branż rolnych, która ma w tym kraju blisko stuletnią tradycję", mówił o dochodach, kredytach i potrzebie rekompensat. Poseł Michał Urbaniak również wskazywał na niszczenie branż oraz na niszczenie „życia tysięcy polskich rodzin". Poseł Grzegorz Braun proponował, aby przepis brzmiał: „Zabrania się zabraniać chowu lub hodowli" albo „Zabrania się utrudniania chowu lub hodowli zwierząt futerkowych z wyjątkiem królika". Zgłaszano poprawki dotyczące odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa (Jarosław Sachajko) i rekompensat (Dorota Niedziela, Kazimierz Gwiazdowski, Małgorzata Tracz, Marcin Kulasek).

W odniesieniu do przepisów dotyczących wykorzystywania zwierząt do celów widowiskowych i rozrywkowych adwokatka Katarzyna Topczewska z fundacji Viva! zwracała uwagę, że

> wyłączając w ogóle możliwość wykorzystywania wszystkich zwierząt w celach rozrywkowych, dojdziemy do sytuacji, gdy nie będzie mógł występować pies w teatrze, nie będą mogły być organizowane pokazy psich zaprzęgów husky, pokazy *agility*.

Poseł Ryszard Wilczyński pytał:

> chyba nie chcecie państwo, żeby Polska była jednym z nielicznych krajów, gdzie nie może powstać oceanarium? Bo jak wiecie, elementem każdego oceanarium jest pokaz delfinów. Chyba państwo nie chcecie też, aby nie mógł występować kataryniarz z przysłowiową małpką czy papugą?

Poseł Grzegorz Braun krótko stwierdził: „Ustawą likwidujecie *notabene* to, co św. Franciszek zaczął, tj. żłóbek, szopkę z osiołkiem, wołkiem – bo to będzie teraz zakazane, ponieważ to będą cele widowiskowe". Zgłaszano poprawki mające na celu uzupełnienie i doprecyzowanie projektowanych regulacji dotyczących sposobu tresury zwierząt do celów widowiskowych, specjalnych i obronnych (Kazimierz Gwiazdowski, Piotr Borys).

Trzecia sprawa, która wzbudziła kontrowersje podczas posiedzenia komisji, to zakaz uboju bez ogłuszania. Poseł Jarosław Sachajko proponował,

> żebyśmy nie ograniczali się tylko do terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, żebyśmy mogli ubijać zwierzęta, które

> później będą sprzedawane wszystkim organizacjom religijnym, które są tym zainteresowane.

Pytano o analizy dotyczące wielkości eksportu „polskiej wołowiny do krajów muzułmańskich" oraz kosztów, jakie „poniósł polski rząd na promocję wołowiny lub drobiu w krajach muzułmańskich" (Maciej Górski), oraz czy regulacje „nie naruszają konstytucyjnych wolności religijnych", czy wnioskodawcy „zdają sobie sprawę, że likwidują 30% do 40% polskiego eksportu wołowiny i drobiu", że „zamykają nas przed rynkami, które obejmują co najmniej 1,5 mld ludzi na świecie", że „zamykają polskie branże drobiarskie i polską branżę wołowiny w szczególności" (Robert Winnicki). Szeroko wypowiedział się w sprawie tego zakazu Jacek Zarzecki, prezes Polskiego Związku Hodowców i Producentów Bydła Mięsnego, dziękując na wstępie posłom Konfederacji za „obronę uboju rytualnego". Podkreślił, że „jest to najbardziej humanitarna forma pozbawienia życia zwierzęcia", a wprowadzenie tego „tylko do związków wyznaniowych działających na terenie Polski spowoduje, że 350 tys. gospodarstw poniesie straty sięgające nawet 30% dochodów", gdyż

> polska wołowina to jest ponad 85% eksportu. Polska wołowina odpowiada za 5% eksportu produktów rolno-spożywczych. Polska wołowina, ubijana zgodnie z wymogami obrzędów religijnych, to jest 1,5 mld zł.

Ostrzegał, że

> jeżeli ograniczymy ubój religijny w Polsce, to taki ubój […] będzie funkcjonował. Zwierzęta, które hodujemy w Polsce, będą […] przejeżdżały setki, a nawet czasami 1,5 tys. czy 2 tys. km, żeby być zabite zgodnie z wyznaniem czy mojżeszowym, czy też muzułmańskim.

Deklarował, że rolnicy są za tym, żeby poprawiać dobrostan zwierząt, gdyż „ponad 45 tys. gospodarstw rolnych skorzystało z programu dobrostanu, który został ogłoszony w zeszłym roku". Ostatecznie przegłosowano wykreślenie całej tej zmiany.

Podczas posiedzenia krytykowano też sposób prowadzenia głosowań. Poseł Jakub Kulesza stwierdził:

> Skandalem jest to, że nasze poprawki nie mogą być głosowane, ponieważ pan przewodniczący niezgodnie z zasadami poprawnej legislacji dobiera kolejność poprawek według jakichś arbitralnych ocen co do wielkości koła, klubu czy innych względów pozamerytorycznych.

Posłanka Dorota Niedziela również „podziękowała" przewodniczącemu posiedzeniu posłowi PiS za „takie uczciwe traktowanie zgłoszonych poprawek", stwierdzając: „Zmanipulował pan głosowanie kolejności poprawek". Poseł Piotr Borys podsumowując, wskazał:

> Głosujemy nad jedną z najpoważniejszych ustaw w tej kadencji i jesteśmy po 11 godzinach pracy. Gdyby nie tryb

pracy, który państwo zaplanowaliście, moglibyśmy przyjąć szereg innych, dobrych rozwiązań.

Stanowiska i opinie przekazane do Sejmu RP

Należy wspomnieć, że w czasie sejmowych prac nad projektem ustawy do Sejmu wpłynęło pięć opinii i stanowisk, z czego część – już po skierowaniu przez Sejm uchwalonej ustawy do Senatu[14]. Ponadto w sprawie projektu „Piątka dla Zwierząt" wypowiedział się oficjalnie rząd, który pozytywnie odniósł się do poszczególnych propozycji.

Opinia Biura Analiz Sejmowych (BAS) dotyczyła zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej[15]. W ocenie BAS, choć projekt nie zmierzał wprost do implementacji prawa unijnego, w wielu punktach wkraczał w obszary objęte regulacjami unijnymi. BAS zastrzegał, że nie podważa celów ustawy, gdyż poprawa dobrostanu zwierząt stanowi nadrzędny interes ogólny uznany także przez prawo unijne. Jednak niektóre projektowane przepisy mogłyby zostać uznane za ograniczające swobodę przedsiębiorczości i swobodę świadczenia usług uregulowanych w prawie Unii Europejskiej. Zdaniem BAS zabrakło przekonującego wykazania konieczności zastosowania takich środków jak całkowity zakaz hodowli zwierząt futerkowych,

14 Wszystkie stanowiska i opinie – zob. https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=597 (dostęp 18.02.2026). Sąd Najwyższy (pismo z dnia 24 września 2020 r.) i Krajowa Rada Sądownictwa (pismo z dnia 1 października 2020 r.) nie zgłosiły uwag do projektu.

15 Opinia BAS z dnia 15 września 2020 r., znak BAS-WAPM-1935/20.

zakaz uboju bez ogłuszania na potrzeby eksportu, zakaz wykorzystywania zwierząt do celów widowiskowych i cyrkowych, które nie zostały „należycie uzasadnione pod względem proporcjonalności środków do celu". BAS zwróciło także uwagę na obowiązek notyfikacji tzw. przepisów technicznych, z którego wynika, że przepisy „wprowadzające zakaz produkcji określonych dóbr (np. futer) lub ograniczające dostęp do usług (np. ubój rytualny)" powinny zostać zgłoszone Komisji Europejskiej[16].

Wyraźnie krytycznie stanowiska i sprzeciw wobec „Piątki dla Zwierząt" przedstawiły pisemnie trzy organizacje. Rada Krajowa NSZZ Rolników Indywidualnych „Solidarność" zażądała natychmiastowego wstrzymania prac legislacyjnych[17]. Możliwość wejścia na teren gospodarstwa bez zgody rolnika i możliwość odbierania zwierząt przez organizacje społeczne oceniła jako „rażące naruszenie konstytucyjnego prawa własności", szczególnie że „członkowie tych organizacji nie posiadają elementarnej wiedzy i doświadczenia z zakresu chowu i hodowli zwierząt". Ograniczenia dotyczące uboju bez ogłuszania miałyby skutkować drastycznym spadkiem cen dla rolników i groźbą upadku wielu gospodarstw, a także zwiększyć cierpienie zwierząt, które transportowane będą na duże odległości, gdzie taki ubój jest legalny. Z kolei likwidacja

16 W toku dalszych prac nad projektem także zwracano uwagę na konieczność notyfikacji i jej brak, choć pojawiały się także głosy z informacją, że procedurę notyfikacji zainicjowano. Na podstawie publicznie dostępnych dokumentów nie jest jednak możliwe ustalenie, czy, kiedy i kto podjął kroki w tym zakresie.

17 Opinia z dnia 14 września 2020 r.

hodowli zwierząt na futra to konieczność zagospodarowania odpadów poubojowych, które dotychczas były wykorzystywane w karmieniu norek, co zwiększy także skutki klimatyczne.

Krajowa Rada Izb Rolniczych również sprzeciwiła się ograniczeniu uboju bez ogłuszania do potrzeb członków wspólnot religijnych funkcjonujących na terytorium Polski, które oznaczałoby „likwidację polskiego eksportu mięsa wołowego" i utratę rynku o wartości „ponad 1,5 mld zł rocznie"[18]. Wskazała także na skutki regulacji dla branży drobiarskiej, „dumy polskiego przemysłu rolno-spożywczego". Z kolei hodowcy zwierząt na futra „nie mogą sobie pozwolić, aby zwierzęta były dręczone i krzywdzone, jak to przedstawiają środowiska dążące do likwidacji tej branży", a utylizując ok. 1,2 mln ton odpadów z zakładów drobiarskich i rybołówstwa „stanowią tańszą i przyjaźniejszą dla środowiska naturalnego formę utylizacji". Rada straszyła, że likwidacja tej branży spowoduje wzrost cen detalicznych drobiu i ryb. Wzmocnienie uprawnień organizacji społecznych, w ocenie KRIR, „może doprowadzić do nadużyć z ich strony", a

> wtargnięcia osób trzecich do gospodarstw może również stanowić duże zagrożenie dla utrzymywanych tam zwierząt ze względu na brak znajomości przez aktywistów społecznych zasad bioasekuracji.

Odniosła się także, krytycznie, do zakazu stałego trzymania psów na uwięzi, zauważając przy tym, że „autorzy projektu nie

18 Opinia z dnia 17 września 2020 r.

martwią się" o warunki utrzymywania psów w mieszkaniach w miastach.

Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej, w opinii doręczonej Sejmowi już po przyjęciu przez Senat poprawek do ustawy, uznał, że nowe przepisy mogą doprowadzić do likwidacji całych gałęzi gospodarki, „bankructwa wielu gospodarstw rolnych" i do „zagrożenia żywnościowego kraju"[19], i choć popiera działania na rzecz poprawy dobrostanu zwierząt, priorytetem państwa powinien być rozwój polskiej gospodarki i „dobro polskich rolników". Zwrócił także uwagę, że negatywne skutki dla rolników i przedsiębiorców, w większości kredytobiorców, przełożą się również na sytuację banków spółdzielczych „z wyłącznie polskim kapitałem". Jednocześnie Związek pozytywnie ocenił poprawki Senatu w zakresie powszechnego obowiązku znakowania psów i utworzenia centralnego rejestru psów, wskazując, że dotychczasowy stan prawny sprzyja nieodpowiedzialności właścicieli zwierząt, niekontrolowanemu rynkowi obrotu, istnieniu tzw. mafii hyclowskich, złym warunkom utrzymywania zwierząt w domach i schroniskach.

Drugie i trzecie czytanie projektu ustawy w Sejmie

Drugie czytanie projektu ustawy w Sejmie rozpoczęło się – już następnego dnia po pierwszym czytaniu projektu i nocnym posiedzeniu komisji – od wystąpienia sprawozdawcy

19 Opinia z dnia 21 października 2020 r.

komisji[20]. Następne wygłoszono oświadczenia w imieniu klubów (po 10 minut) i w imieniu koła (5 minut). W tej części przedstawiano zmiany zaproponowane do projektu podczas posiedzenia komisji, ale odnoszono się także do przebiegu posiedzenia.

Poseł Marek Suski wspomniał, że niektóre osoby podczas posiedzenia komisji „zgłaszały poprawki zupełnie oderwane od rzeczywistości i logiki", a „wszystko to miało na celu obstrukcję". Z kolei posłanka Aleksandra Gajewska krytycznie oceniła, że 35 posłów i posłanek z klubu PiS opowiedziało się w pierwszym czytaniu „za dręczeniem zwierząt" i „chcieli z marszu odrzucić dyskusję o podstawowych prawach zwierząt razem z posłami Konfederacji", a „strona społeczna miała być w ogóle niedopuszczona do tych prac, dopiero na sali okazało się, że są tam przedstawiciele biznesu futerkowego". Posłanka Dorota Niedziela przypomniała, że projektowana ustawa „była zapowiadana przez prezesa Kaczyńskiego słowami: To jest ustawa, którą poprą wszyscy dobrzy ludzie". W związku z tym pytała:

> Gdzie byli dobrzy ludzie ze Zjednoczonej Prawicy, […] gdy odrzucaliście poprawkę, […] w której był rejestr czipowanych psów, rejestr schronisk i kompleksowe załatwienie sprawy bezdomności zwierząt? […] gdy odrzucano zakaz trzymania psów na łańcuchu?

Poseł Marcin Kulasek, odnosząc się do kwestii rekompensat, podkreślał, że Lewica „wyciąga pomocną dłoń do zwierząt,

20 Posiedzenie nr 17, 17 września 2020 r., sprawozdanie komisji druk nr 625, https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/stenogramy.xsp?rok=2020 (dostęp 20.02.2026).

ale musi też pomocną dłoń wyciągnąć do ludzi, nie owijając w bawełnę – dłoń z pieniędzmi". Z kolei poseł Krzysztof Gawkowski, w reakcji na zachowanie niektórych posłów, stwierdził: „I wy, panowie z Konfederacji, jesteście tam, gdzie stoją ludzie, którzy zwierzęta maltretują, biją i mordują", za co przeprosin zażądał poseł Andrzej Grzyb (PSL), gdyż „to nie jest właściwe potraktowanie rolników".

Poseł Władysław Kosiniak-Kamysz (KP Koalicja Polska, PSL) ocenił, że „ustawa jest aktem oskarżenia wobec polskiej wsi i polskiego rolnika". Uznając, że na gruncie obecnie obowiązujących przepisów możliwe jest ściganie znęcania się na zwierzętami, pytał: „Gdzie były wasze inspekcje? Gdzie jest wasza prokuratura?". Przewidywał: „Teraz zlikwidować tę część polskiej gospodarki, polskiego rolnictwa, a co za chwilę? Zakaz mleka w szkołach? Delegalizacja schabowego?". Stwierdził, że

> gdyby ta ustawa nie była miszmaszem wszystkich możliwych elementów, to pewnie w 100% byśmy zagłosowali za zakazem występowania zwierząt i hodowania zwierząt na użytek cyrkowy, trzymania ich w cyrku, ale tu jest połączenie gospodarki, połączenie naszej tradycji, historii.

Poseł Grzegorz Braun podkreślił, że „PiS napada na polską wieś wspólnie i w porozumieniu z postkomuną i neoeurokomuną, pustoszy Polskę, uderzając w polską przedsiębiorczość", a poseł Dobromir Sośnierz przewidywał, że zaproponowane rozwiązania prowadzą „do zakazu schabowego, gwałcenia krów przez mleczarzy itd.". Poseł Robert Winnicki na wstępie wskazał, że

> Jarosław Kaczyński wstał albo wstanie, nakarmi kota [...] pełnowartościową karmą, która pochodzi z hodowli zwierzęcej – tak, bo kotki jedzą mięso – potem założy buty ze skóry, pasek ze skóry i przyjedzie tutaj likwidować polskie rolnictwo.

W debacie padło niewiele merytorycznych pytań i tez. Tu przeważały głosy ze strony KP Lewicy i KP KO, i wypowiadano się w sprawach i w sposób podobny, jak kilka godzin wcześniej na posiedzeniu komisji sejmowej, popierając poszczególne rozwiązania wzmacniające ochronę zwierząt. Ponadto oceniano przebieg posiedzenia i negatywnie odnoszono się do projektu ustawy (głosy PSL, Konfederacji) oraz – podobnie jak w nocy – słychać było niemerytoryczne głosy.

Warto jednak odnotować kilka wystąpień. Posłanka Małgorzata Chmiel (KP KO), zwracając się do nieobecnego na sali posła Jarosława Kaczyńskiego, pytała „czy tym razem PiS nie ulegnie dyrektorowi Rydzykowi, jak w 2017 roku, i poprze uchwalenie tej ustawy zabraniającej katowania zwierząt i chroniącej je przed cierpieniem". Podobnie, posłanka Wanda Nowicka (KP Lewica) zastanawiała się:

> Czy przeciwstawi się pan różnym lobby, zwłaszcza z własnego ugrupowania, których ma pan pod dostatkiem? [...] Czy tym razem ta ustawa wejdzie w życie, czy będzie jak poprzednio? A może zostanie wysłana do zamrażarki albo zostanie zmieniona tak, że pan jej w ogóle nie pozna?

Poseł Robert Winnicki podkreślał, że „poważne państwo nie rozwiązuje takich problemów w kilka dni po reportażu w jednym z mediów z obcym kapitałem". Posłanka Anita Kucharska-Dziedzic (KP Lewica) zauważyła, że „polski rolnik troszczy się o swoje zwierzęta, hodowcy [zwierząt futerkowych] żyją z cierpienia zwierząt".

Wiele głosów w dyskusji padło ze strony posłów i posłanek PSL. Jarosław Rzepa podkreślił, że wnioskodawcy zdradzili polską wieś i nie jest dla nich ważne, co będzie z odpadami z przemysłu drobiarskiego czy rybnego. Dariusz Kurzawa stwierdził, że jest „jakimś krwiopijcą, wampirem", bo „nieraz zdarzyło mi się zabić zwierzę w celach konsumpcyjnych, lubię czerninę, lubię tatara". Marek Sawicki zastanawiał się:

> No to jak nie radzicie sobie z Inspekcją Weterynaryjną, jeśli chodzi o nadzór, i likwidujecie hodowlę zwierząt, to podobnie nie radzicie sobie ze służbą zdrowia. Co proponujecie zlikwidować w tej sytuacji?

Urszula Pasławska pytała: „Nad jakimi ustawami państwo teraz pracujecie i jakie kolejne branże polskiej gospodarki planujecie państwo zlikwidować?". Poseł Dariusz Klimczak zauważył: „Po branży drobiarskiej zostanie zlikwidowana branża produkcji pasz". Władysław Teofil Bartoszewski wskazywał, że ma to „wpływ na stosunki międzynarodowe ze światem arabskim i światem żydowskim". Czesław Siekierski podkreślał, że „futra uszyte ze skóry rozkładają się 3–4 lata, a sztuczne – 40–50 lat".

Posłowie Konfederacji kontynuowali swoje wystąpienia z posiedzenia komisji. Dobromir Sośnierz oceniał, że „(l)ikwidujemy cyrki, bo rozumiem, że Sejm nie znosi konkurencji", i pytał, czy wnioskodawcy planują „przyznać również prawa wyborcze zwierzętom". Janusz Korwin-Mikke wskazywał, że jego klub walczy o prawa kobiet „m.in. o prawo kobiet do noszenia futer".

W imieniu wnioskodawców do dyskusji odniósł się poseł Grzegorz Puda. Deklarował, że poza tym projektem nie ma żadnych innych planów legislacyjnych. Odnosząc się do kwestii utylizacji, wskazał, że „głównym kosztem produkcji zwierzęcej jest pasza, a nie utylizacja odpadków". Oceniał, że „to, co mamy na sobie, czyli paski, kurtki, buty, to produkty uboczne produkcji zwierzęcej" i że „państwo konsultujecie się tylko z biznesem, z tymi, którzy na tym zarabiają, i z tymi osobami, które chcą wszystkim wmówić, że to jest jakaś prężna gałąź biznesu". Cytował otrzymany list:

> Co nam daje ferma norek, szanowni państwo? Zniszczenie oazy spokoju, zabetonowane hektary urodzajnej ziemi, które w przyszłości najprawdopodobniej nie będą należeć już do narodu polskiego.

Podkreślał, że „my to konsultujemy z mieszkańcami tych miejscowości, których to dotyczy, z rolnikami, z Polkami i Polakami, którzy nie mogą tam żyć". Na koniec zapytał:

> Czy gdyby ktoś zapytał, szanowni państwo, z czego w Polsce jesteście dumni, to czy ktokolwiek z was odpowiedziałby,

że z tego, że Polska jest druga w Europie pod względem liczby zwierząt, z których zdzieramy skóry?

Z kolei Paweł Szrot, sekretarz stanu w KPRM, wypowiadając się w imieniu rządu, wskazał, że Marszałek Sejmu podjął już działania formalne zmierzające do uzyskania notyfikacji, a „podjęcie takich działań w żadnym wypadku nie wstrzymuje działalności legislacyjnej". Podkreślił, że rząd popiera projekt oraz większość poprawek, które przyjęła wczoraj komisja sejmowa.

W czasie drugiego czytania zgłoszono 36 poprawek[21], z czego 13 zgłosiły KP PiS, 11 – KP KO, 6 – KP Koalicja Polska, 3 – KP Konfederacja, 2 – grupa posłów, 1 – Lewica. Poza kwestiami redakcyjnymi i koniecznymi doprecyzowaniami najważniejsze poprawki dotyczyły następujących kwestii:

1) definicji kolczatki (KP KO);
2) definicji psa rasowego (KP KO);
3) dodania kolejnego zachowania stanowiącego znęcanie się – przesyłania żywych zwierząt w przesyłkach pocztowych lub kurierskich (KP PiS);
4) szczegółowej regulacji kwestii dotyczących znakowania psów (KP KO);
5) zakazu trzymania zwierząt domowych na uwięzi (KP KO, KP PiS);

21 Zestawienie poprawek do druku 625 (tekst projektu ustawy po jego rozpatrzeniu na posiedzeniu komisji sejmowej): https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=625 (dostęp 15.02.2026).

6) zakazu używania – w celu tymczasowego trzymania zwierząt domowych na uwięzi – łańcucha, metalowej obroży, w tym kolczatki (KP PiS);
7) powierzchni kojca w przypadku trzymania więcej niż jednego zwierzęcia w kojcu (KP KO);
8) skreślenia przepisu przewidującego asystę policji lub straży gminnej przy odbiorze zwierzęcia (Norbert Kaczmarczyk z grupą posłów);
9) zmiany przepisów dotyczących odbioru zwierzęcia, w tym dodania regulacji dotyczącej kosztów w przypadku nieuzasadnionej interwencji (KP PiS);
10) kilku kwestii: odbioru zwierzęcia, prowadzenia schronisk, obowiązku elektronicznego znakowania psów i kotów, odszkodowań za wygaszania hodowli zwierząt na futra, kontroli schronisk, *vacatio legis* (KP Koalicja Polska);
11) doprecyzowania zakazu chowu i hodowli zwierząt na futra (KP PiS);
12) wygaszania ferm hodowli zwierząt na futra oraz odszkodowań (KP Konfederacja);
13) doprecyzowania kwestii związanych z ubojem rytualnym na potrzeby wyłącznie członków związków wyznaniowych o uregulowanej sytuacji prawnej funkcjonujących na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na potrzeby wyłącznie ich członków (KP PiS, KP Koalicja Polska, KP Konfederacja);
14) kwestii odszkodowań (KP KO, KP PiS);
15) skreślenia przepisów dotyczących ministerialnej listy organizacji pozarządowych (KP KO);

16) utraty ważności zezwoleń na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt, wydanego przedsiębiorcom (KP PiS);
17) utworzenia spółki Skarbu Państwa, której przedmiotem działalności będzie utylizacja odpadów pochodzenia zwierzęcego (KP Lewica);
18) uchylenia pkt 2 w art. 4a ust. 1 ustawy z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży (KP Konfederacja);
19) terminu wejścia w życie ustawy (poprawki KP PiS oraz posła Norberta Kaczmarczyka z grupą posłów).

Należy wspomnieć, że głosowano także wnioski mniejszości. Podczas posiedzenia komisji zgłoszono bowiem łącznie 50 wniosków mniejszości, odpowiadających w szczególności na poprawki odrzucone podczas głosowania na posiedzeniu komisji. Obejmowały one m. in. propozycje skreślenia poszczególnych artykułów projektu ustawy, w tym dotyczących zakazu hodowli zwierząt na futra, zakazu uboju bez ogłuszania na eksport, uprawnień organizacji społecznych, utworzenia Rady do spraw Zwierząt przy MRiRW, przepisów o znakowaniu i identyfikacji zwierząt.

Po dyskusji sejmowej przyjęto wniosek o przystąpienie do trzeciego czytania bez kierowania projektu ustawy do komisji[22]. Z przebiegu głosowania wynika, że nie przyjęto żadnych

22 Przebieg drugiego i trzeciego czytania, w tym głosowania i wypowiedzi – zob. stenogram posiedzenia plenarnego Sejmu nr 17 w dniu 17 września 2020 r. https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/stenogramy.xsp?rok=2020 (dostęp 20.02.2026).

Głosowanie nr 130 na 17. posiedzeniu Sejmu

dnia 18-09-2020 r. o godz. 00:54:46

Pkt 28. porz. dzien. Sprawozdanie Komisji o poselskich projektach ustaw: o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz niektórych innych ustaw, o zmianie ustawy o ochronie zwierząt głosowanie nad przyjęciem całości projektu ustawy w brzmieniu z druku nr 625, wraz z przyjętymi poprawkami

Głosowało – 449 posłów Za – 356 Przeciw – 75
Wstrzymało się – 18 Nie głosowało – 11

Klub/Koło	Liczba czł.	Głosowało	Za	Przeciw	Wstrzymało się	Nie głosowało
PiS	235	229	176	38	15	6
KO	134	133	128	4	1	1
Lewica	48	48	48	—	—	—
PSL-Kukiz15	30	26	2	22	2	4
Konfederacja	11	11	—	11	—	—
niez.	2	2	2	—	—	—

Źródło: www.sejm.gov.pl

wniosków mniejszości, a na ponad 30 zgłoszonych poprawek przyjęto jedynie 13.

W głosowaniu nad całością projektu ustawy wzięło udział 449 posłów, 356 głosowało za, 75 – przeciw, 18 wstrzymało się[23].

23 Posłowie PiS, którzy głosowali przeciwko ustawie, zostali decyzją Jarosława Kaczyńskiego zawieszeni w prawach członka partii, https://wiadomosci.onet.pl/kraj/kryzys-w-rzadzie-pis-15-poslow-zawieszonych-w-tym-ardanowski/7vcj4q7 (dostęp 1.06.2026).

Ustawę uchwalono. W odniesieniu do pierwotnego brzmienia poselskiego projektu zawierała zmiany polegające na dodaniu definicji zwierząt wykorzystywanych do celów specjalnych, a także przepisów o ministerialnej liście organizacji społecznych oraz rekompensacie z budżetu państwa z tytułu ograniczenia lub zaprzestania uboju bez ogłuszania. Wprowadzono również zakaz wysyłania żywych zwierząt w przesyłkach pocztowych oraz uregulowano świadczenie na wycofane ze służby zwierzęta wykorzystywane do celów specjalnych. Zmodyfikowano definicję kolczatki oraz przepisy dotyczące odbioru interwencyjnego zwierzęcia, w tym poprzez odwołanie do organizacji z listy ministerialnej, oraz wprowadzenie obowiązku pokrycia przez organizację kosztów w przypadku nieuzasadnionej interwencji. Doprecyzowano zakaz hodowli zwierząt na futra oraz zakaz wykorzystywania zwierząt do celów widowiskowych. Wykreślono przepisy uściślające utrzymywanie zwierząt w niewłaściwych warunkach bytowania oraz przepis o zakazie trzymania zwierząt na uwięzi w sposób stały.

Posłowie Konfederacji protestowali przeciwko głosowaniom. Jakub Kulesza podkreślał:

> […] ja tu bronię wolności religijnej, bronię uboju wielokulturowego, religijnego jako przedstawiciel narodowego ugrupowania, jeszcze się powołuję na przepisy Unii Europejskiej.

Z kolei poseł Robert Winnicki podsumował:

> […] dokonaliście ogromnego łajdactwa. 350 tys. hodowców bydła mięsnego, dziesiątki tysięcy pracowników ferm drobiarskich – bierzecie za to odpowiedzialność. Złamaliście dzisiaj polskie rolnictwo. Złamaliście kręgosłupy w swoim własnym klubie. […] Hańba! Jesteście zwykłymi łajdakami.

18 września 2020 roku ustawę przekazano Marszałkowi Senatu.

Proces legislacyjny w Senacie

Uchwalona przez Sejm w dniu 17 września 2020 roku ustawa o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz niektórych innych ustaw wpłynęła do Senatu w dniu 18 września 2020 roku. W dniu 21 września 2020 roku, skierowano ją do dwóch komisji senackich: Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Komisji Ustawodawczej[1], a ich ustalenia omawiano, a następnie głosowano podczas posiedzeń plenarnych Senatu. Do Senatu wpłynęły także – pisemnie i mailowo – liczne stanowiska i opinie organizacji, instytucji i innych podmiotów oraz osób indywidualnych.

Posiedzenie senackiej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi obradowała w dniach 24 września, 9 października i 12 października 2020 roku[2].

1 Przebieg procesu legislacyjnego w Senacie RP: https://www.senat.gov.pl/prace/proces-legislacyjny-w-senacie/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawa,1018.html (dostęp 17.03.2026).

2 Posiedzenie nr 19, https://www.senat.gov.pl/prace/komisje-senackie/przebieg,8797,1.html (dostęp 25.02.2026).

24 września 2020 roku przedstawiciel wnioskodawców zaprezentował ustawę i wskazał jej trzy aspekty: ekonomiczny, etyczny i wychowawczo-edukacyjny. W dyskusji senatorowie od samego początku odnosili się do ustawy krytycznie, proponując usunięcie zakazu uboju bez ogłuszania oraz przepisów dotyczących uprawnień organizacji pozarządowych (Józef Łyczak, KP PiS)[3]. Kwestionując to, „co było pokazane w materiale Otwarte Klatki", mówiono, że „bez zabezpieczenia bardzo dobrego dobrostanu zwierząt […], nie byłoby skór o znakomitej jakości, które by się sprzedawały" (Józef Łyczak). Wskazywano, że „Szechita jest to znany od tysięcy lat sposób ubijania zwierząt tak, aby te zwierzęta jak najmniej cierpiały" (Ryszard Bober, PSL), „zostały obrażone tysiące polskich rolników, określono ich jako morderców zwierząt" i „została zrobiona polskiej wsi ogromna przykrość" (Jan Maria Jackowski, PiS), dobrostan zwierząt jest „mocno zakorzeniony w świadomości polskiej wsi, szczególnie wsi podkarpackiej" (Zdzisław Pupa, PiS). Pytano, dlaczego „staramy się, krótko mówiąc, jak najszybciej to, co mamy [hodowlę zwierząt na futra], zamknąć i zniszczyć" (Jacek Włosowicz, PiS) oraz jak zrekompensować rolnikom ewentualne straty (Jacek Bogucki, PiS). Podczas posiedzenia wypowiadały się także posłanki Małgorzata Tracz i Aleksandra Gajewska, były poseł Paweł Suski – popierając ustawę i proponując wzmocnienie jej przepisów, oraz poseł Michał Urbaniak – apelując o odrzucenie ustawy.

3 Przynależność senatorów i senatorek do klubów, kół lub partii politycznych podana jest co do zasady przy pierwszym przytoczeniu ich wypowiedzi.

Zasadniczą część posiedzenia w dniu 24 września 2020 roku stanowiły jednak głosy innych osób niż parlamentarzystki i parlamentarzyści. Warto przy tym wskazać, że na początku posiedzenia przewodniczący zapytał, czy na sali znajdują się osoby wykonujące zawodową działalność lobbingową w rozumieniu ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa. Nikt się nie zgłosił.

Wiele podmiotów krytykowało całościowo projektowane rozwiązania. Tadeusz Szymańczak, rzecznik prasowy Polskiego Związku Producentów Roślin Zbożowych, wskazywał, że likwiduje się branżę „na podstawie jednego filmiku", „odpady z ryb na poziomie 350 tysięcy ton to pasza dla tej dziedziny", a „w związku z wypadnięciem 20% produkcji drobiu, ograniczeniem produkcji bydła, stworzy nam się nadprodukcja zboża". Krzysztof Tołwiński, prezes Zarządu Konfederacji Rolniczo-Konsumenckiej, zauważył, że „powołanie tzw. zwierzęcej milicji obyczajowej […] będzie rodzić wiele patologii", i pytał, „po co niszczyć naszych kolegów, niszczyć tę branżę [futerkową] i uciekać się do odszkodowań?". Marian Sikora, przewodniczący Federacji Branżowych Związków Producentów Rolnych, krytykował: „Proponuje się oddać sprawy dotyczące ochrony zwierząt organizacjom pozarządowym, które utrzymują się z tego właśnie procederu". Pytał: „Jak taki człowiek z miasta odróżni krowę, która daje 12 tysięcy litrów mleka, od tej, która jest mięsna?". W kwestii znakowania mikroczipem poinformował, że „na wsi, jak przychodzą wakacje, jest bardzo dużo psów i kotów wyrzuconych przez turystów, którzy przyjechali z miasta na wieś". Odnosząc się do zakazu hodowli zwierząt na futra,

martwił się: „Nikt nie powiedział, co zrobić z pozostałościami przemysłu spożywczego, które te norki i inne zwierzęta konsumują. […] Jeśli tego zboża nie skonsumuje hodowla, to będzie problem". Odnosząc się do uboju rytualnego, poinformował, że „zasada dobrostanu zwierząt jest naprawdę przestrzegana". Proponował w związku z tym wykreślenie z ustawy regulacji o uboju bez ogłuszania i hodowli zwierząt futerkowych. Wojciech Mojzesowicz, wiceprezes Zarządu Konfederacji Rolniczo-Konsumenckiej, były minister rolnictwa i rozwoju wsi, podsumował: „Jakaś grupa młodych ludzi wymyśliła bubel prawny, przedstawiła bardzo ważnemu panu. Ten pan rano wstał i to ogłosił". Pytał: „My, jako rolnicy, mamy w naszej gestii kilka milionów zwierząt […]. Ile jest przypadków złego traktowania?". W odniesieniu do zakazu łańcuchów zauważył, że

> wiele skromnie uposażonych osób na wsi, emerytowanych rolników ma pieska na łańcuchu, na łańcuszku. Babcia z dziadkiem zjedzą obiad i mu go niosą, głaszczą pieska, piesek się cieszy. A my mówimy, że mają zrobić klatkę, mają wydać 3 tysiące zł.

Porównywał, że w każdej gminie ma być schronisko dla zwierząt, podczas gdy „mamy w powiecie 2 domy opieki społecznej". Renata Beger, przewodnicząca Polskiego Związku Zawodowego Rolnictwa „Wyzwolenie", mówiła o zagrożeniach dla 350 tys. gospodarstw. Mówiła, że o dobrostan zwierząt dbają „tylko i wyłącznie rolnicy". Podkreślała, że „norka amerykańska jest naszym naturalnym utylizatorem produktów ubocznych

z produkcji drobiu, z produkcji ryb. Dlaczego my chcemy płacić np. Niemcom za utylizację?". Przewidywała, że zaraz „nam wprowadzą podatek od tego mięsa, od mleka". Proponowała wycofanie ustawy i „wtedy od początku byśmy rozdzielili: bydło, a więc zwierzęta hodowlane, osobno, milusińskie, a więc psy, koty itd.". Michał Krakowiak, wiceprezes Zarządu Krajowego Związku Banków Spółdzielczych, wskazał, że w obszarach takich jak: działalność związana z produkcją zwierzęcą, mięsną, z ubojem, z przetwarzaniem, produkcją roślinną i pasz, a także transport oraz branża hodowli zwierząt futerkowych, banki spółdzielcze udzieliły długoterminowych kredytów inwestycyjnych. Zauważył, że „jeżeli w takim trybie miałaby być wygaszana ta działalność, to oznacza […] możliwość braku spłaty kredytów". Prowadzący posiedzenie senator Jerzy Chróścikowski (PiS) przypomniał w tym miejscu, że „w większości udziałowcami banków spółdzielczych są rolnicy" i „wypadanie jednych spowoduje, że my wszyscy, rolnicy, którzy nawet mamy inną działalność, padamy wraz z tym bankiem".

Wiele głosów skupiło się na kwestii odbioru interwencyjnego zwierząt. Jerzy Płókarz, prezes Zarządu Krajowego Sztabu Ratownictwa Społecznej Sieci Ratunkowej, apelował, aby „chronić zwierzęta i kochać zwierzęta, ale w sposób rozsądny", „odbieranie zwierząt i wkraczanie na teren posesji przez organizację społeczną uważamy za coś nienormalnego" oraz że ta regulacja „wzbudzi wręcz awersję do społecznych organizacji, zaczną nas nazywać drugim ORMO". Dariusz Goliński, rolnik indywidualny, poinformował, że „patologię odbierania zwierząt" widział na własne oczy: „No, wpadają bandyci, straszą

rodziny odebraniem dzieci i rekwirują zwierzęta", a „teraz te organizacje, które zabrały zwierzęta, żebrzą, […] to są zwykli cyganie, którzy żebrzą na ulicy". Władysław Serafin, prezes Zarządu Krajowego Związku Rolników, Kółek i Organizacji Rolniczych, zapowiadał utworzenie organizacji

> którą zarejestrujemy pod nazwą „Fundacja Obrony Kota Uwięzionego przez Jedną Osobę". I […] zapukamy do mieszkania na Żoliborzu i zażądamy sprawdzenia, w jakich warunkach jest hodowany, jak jest pielęgnowany i w jakiej kondycji jest kot, kot ojca ustawy.

Obawiał się zwiększenia uprawnień organizacji społecznych: „Nakaz można załatwić". Podkreślał, że „największym obrońcą zwierząt jest rolnik, producent. Moja miłość do świni, do krowy jest wyrażona jej pielęgnacją, hodowlą, dobrostanem, bo ja mam z tego korzyść". Apelował, „aby jednak Senat rozważył votum nieufności do tej ustawy". Mirosław Borowski, wiceprezes Zarządu Krajowej Rady Izb Rolniczych, podawał przykład nadużyć: „Przyjechano, na zgłoszenie nie wiadomo czyje, po pieska, ale piesek nie był na łańcuchu, nie mogli go złapać, więc zabrali konia i sztukę bydła", podczas gdy „ci ludzie nie potrafią odróżnić zwierzęcia chorego od zwierzęcia zdrowego, nie mają o tym bladego pojęcia". Maria Sowińska, przedstawicielka stowarzyszenia „Pokrzywdzeni przez System", mówiła o „terrorze" organizacji i wskazywała, że o dobrostanie zwierząt nie powinien orzekać „przypadkowy ślusarz czy teatrolog". Tego rodzaju wypowiedzi pokazują, że część organizacji społecznych

prezentowała argumentację zbliżoną do narracji środowisk krytycznych wobec proponowanych zmian, w tym narracji branż związanych bezpośrednio z wykorzystywaniem zwierząt, hodowlą i „obrotem", kwestionując m.in. potrzebę wzmocnienia ochrony zwierząt i roli organizacji prozwierzęcych. Nie wszystkie zatem organizacje występujące w debacie jako „społeczne" reprezentowały perspektywę ochrony zwierząt rozumianą jako ograniczanie cierpienia i wzmacnianie standardów dobrostanowych. Kwestie odbioru interwencyjnego zwierząt próbowała merytorycznie wyjaśniać adwokatka Katarzyna Topczewska z fundacji Międzynarodowy Ruch na rzecz Zwierząt – Viva!. Wskazała, że ustawa ogranicza obecne uprawnienia organizacji, a nie je rozszerza, a przepisy o odbiorach obowiązują od ponad 20 lat i „setki tysięcy zwierząt zostały uratowane, uratowane od męczarni, od głodu, od cierpienia". Tłumaczyła, że

> w przypadku zwierząt z otwartymi ranami, połamanymi kręgosłupami, kiedy są one szkieletami obciągniętymi skórą, faktycznie nie trzeba mieć wykształcenia weterynaryjnego, żeby stwierdzić, że stan zdrowia zwierząt jest zagrożony,

a ponadto „dwa niezależne organy weryfikują, czy te działania są prawidłowe".

Druga kwestia, która wzbudziła wiele emocji, to ubój bez ogłuszania. Maciej Bujnik, dyrektor Biura Krajowej Federacji Hodowców Drobiu i Producentów Jaj, pytał „czy ta ustawa spowoduje, że muzułmanie i wyznawcy religii mojżeszowej

przestaną jeść mięso lub zastanowią się nad tym, czy prawa ich religii nie są aby złe?", „czy państwo polskie powinno z pogardą mówić o takich ludziach [hodowcach], że to są biznesmeni?". Zauważył, że na całym świecie jest 2,6 mld muzułmanów i „w Unii Europejskiej jest to jedyna grupa społeczna, która notuje przyrost naturalny". Andrzej Danielak, prezes Zarządu Głównego Polskiego Związku Zrzeszeń Hodowców i Producentów Drobiu, podkreślił, że aby „być rolnikiem, trzeba kochać ten zawód, trzeba kochać – a przynajmniej szanować – zwierzęta", a „ta ustawa uruchomi w polskim rolnictwie efekt domina". Pytał, czy „pobieżna wiedza tzw. działaczy prozwierzęcych ma przeważyć nad nauką i praktyką rolników" oraz „co z dobrostanem tysięcy rolników, ludzi, którym odbiera się zorganizowane przedsięwzięcia gospodarcze i dorobek wielu pokoleń". Stefan Chrzanowski, dyrektor Biura Ogólnopolskiego Związku Producentów Drobiu „Poldrób", podkreślał, że hodowców kontroluje polska inspekcja weterynaryjna, „ale również inspekcja weterynaryjna krajów, które będą chciały ten towar kupić, do których mięso będzie wyjeżdżało". Piotr Lisiecki, prezes Zarządu Krajowej Izby Producentów Drobiu i Pasz, wspomniał na wstępie, że

> we wrześniu 1935 r. przyjęto ustawy norymberskie. A we wrześniu 2020 r. Sejm Rzeczypospolitej przyjął ustawę ograniczającą religijnym Żydom prawo do swobodnego kupowania mięsa z Polski. […] istnieje taka możliwość, że kiedy religijnych Żydów z Krakowa odwiedzą ich religijni krewni z Jerozolimy, z Nicei albo z Odessy, to ci pierwsi nie

> będą mogli ich nakarmić kotletem, bo minister rolnictwa Rzeczypospolitej określi limity.

Jacek Zarzecki, prezes Polskiego Związku Hodowców i Producentów Bydła Mięsnego, podkreślał, że gdyby ubój religijny był niehumanitarny, byłby zakazany w Unii Europejskiej, a zakaz uboju na eksport, który jest „marną próbą uśpienia ludzkich wyrzutów sumienia", nie poprawi losu zwierząt, gdyż „te zwierzęta będą teraz pokonywały tysiące kilometrów, żeby zostać ubite poza granicami Polski". Postulował, żeby poprawiać dobrostan u hodowców, w transporcie i rzeźniach. Witold Choiński, prezes Zarządu Związku Polskie Mięso, dziękował senatorom, w tym przewodniczącemu komisji, za „rozsądek w obronie polskiej wsi i polskiego przemysłu rolno-spożywczego". Wskazał, że „ubój na potrzeby religijne, zarówno drobiu, jak i wołowiny, to 8 miliardów zł. To jest 40% eksportu mięsa drobiowego i 30–40% eksportu mięsa wołowego", a „rynek halal w 2019 r. był wart blisko 1,8 biliona dolarów. Jest to najszybciej na świecie rosnący rynek". Ostrzegał, że

> w żadnym kraju, który jest dużym producentem wołowiny i jest eksporterem mięsa wołowego, zakazu uboju na potrzeby religijne nie zastosowano i nie zastosuje się. Oni czekają na nasz rynek, czekają na to, żeby przejąć nasze firmy, naszych pracowników i nasze biznesy.

Jerzy Wierzbicki, prezes Polskiego Zrzeszenia Producentów Bydła Mięsnego, wskazał, że z ubojem bez ogłuszania

„2,8 miliarda muzułmanów na świecie nie ma problemu" i „nie można z całą pewnością twierdzić, że ten rodzaj uboju zadaje zwierzętom więcej cierpienia, bo nie jest to ugruntowany pogląd". Wskazywał, że „87% jaj kupowanych przez naszych konsumentów jest z chowu klatkowego". W sytuacji, „kiedy konsument ma ponieść koszty tych eksperymentów i sam zapłacić za te szczytne idee, to okazuje się, że to wygląda już trochę inaczej". Odnosząc się do hodowli zwierząt na mięso, stwierdził, że „jest program Dobrostan+, 42% rolników weszło w ten system. Trwają prace nad naszymi postulatami odnośnie do monitoringu w rzeźniach".

Emocjonalne wypowiedzi padały także w sprawie zakazu hodowli zwierząt na futra. Daniel Chmielewski, prezes Zarządu Polskiego Związku Hodowców Zwierząt Futerkowych, żądał: „Albo długie *vacatio legis*, albo kończymy w tym roku i przebranżawiamy się, a państwo płacicie odszkodowania, żebyśmy mogli zutylizować te fermy i rozpocząć nową produkcję". Szczepan Wójcik, prezes Zarządu Związku Polski Przemysł Futrzarski, krytycznie odniósł się do danych, gdyż

> nie mówi się o tym, że trwa pandemia koronawirusa, że aukcje są pozamykane, a przywołuje się dane z tego właśnie okresu, kiedy surowiec nie został jeszcze sprzedany i leży w naszych magazynach.

Skarżył się: „Dzisiaj stygmatyzuje się nas, dzisiaj mówi się, że hodowcy to zwyrodnialcy, barbarzyńcy". Zaapelował: „Proszę wypłacić odpowiednie odszkodowania, na poziomie średniej

z tamtych krajów [Europy Zachodniej], i wtedy będziemy mogli rozmawiać". Marek Miśko, przedstawiciel Polskiego Związku Hodowców i Producentów Zwierząt Futerkowych, podkreślał, że próbuje się ograniczyć legalny biznes, wyrzucać ludzi na bruk, podaje się fałszywe, zakłamane dane. W odniesieniu do zakazu uboju bez ogłuszania odwołał się do doświadczeń z kartkami na mięso. Apelował, żeby „nie opierać się na danych od zielonych, od ekologów, którzy czasami nie potrafią butów zasznurować bez pomocy mamy". Na koniec zaproponował: „Oddajcie hodowcom pieniądze, my z przyjemnością zainwestujemy je w innych krajach". Z kolei Tadeusz Jakubowski, dyrektor Biura tego Związku, podsumował, że „ludzie zainwestowali mnóstwo pieniędzy po to, żeby Polska była nowoczesna". Podkreślał, że usypianie gazem CO lub CO_2 „to najbardziej humanitarna metoda", „futro naturalne jest najbardziej ekologiczne, a nie plastikowe", a „obornik jako nawóz to jest olbrzymi konkurent nawozów sztucznych". Na koniec wskazał, że „konkurentem są zakłady utylizacyjne, które korumpują niektóre tzw. organizacje prozwierzęce, czyli tzw. animalsów, aktywistów", i apelował o odrzucenie ustawy. Zbigniew Ajchler, przedstawiciel Związku, podkreślił, że posłowie i senatorowie „opierają się na opiniach, zdjęciach, filmach zrobionych przez niby-obrońców zwierząt, które pokazują szpitaliki", podczas gdy „nie ma żadnej krwi, bo norki dopiero po paru dniach są oskórowywane. I nie ma żadnego cierpienia", na koniec stwierdzając: „Kochamy zwierzęta, nie możemy bez nich żyć". Ze strony organizacji pozarządowych z kolei popierano zakaz hodowli zwierząt na futra. Malwina Malinowska ze Stowarzyszenia Otwarte Ramiona przypomniała,

że zdecydowana większość społeczeństwa, bo blisko 70%, jest za zakazem hodowli zwierząt na futra, w tym osoby mieszkające na wsi. Pytała: „Czy naprawdę chcemy być z tego dumni i nazywać polskim to, co robimy zwierzętom, przyzwalając dalej na istnienie tego okrutnego przemysłu?". Poinformowała, że „liczne śledztwa i interwencje ujawniały na wielu fermach zwierzęta chore, poranione, a mimo tego nieleczone", a „dwukrotna kontrola Najwyższej Izby Kontroli na fermach futrzarskich potwierdziła te fakty". Mitem nazwała informacje o znacznych wpływach do budżetu. Podsumowując, stwierdziła, że wiele przemawia przeciwko hodowli zwierząt na futra

> zarówno ze względu na dobro zwierząt, środowiska, jak i mieszkańców okolic ferm, którzy muszą znosić wszystkie konsekwencje wybudowania takiej fermy. Przede wszystkim są to olbrzymie plagi owadów i nieznośne zapachy, które sprawiają, że życie w pobliżu jest wręcz nie do wytrzymania.

Mikołaj Jastrzębski, przedstawiciel Koalicji na rzecz Zakazu Hodowli Zwierząt Futerkowych w Polsce, z kampanii antyfutrzarskiej „Jutro będzie futro", mówił o interwencjach na fermach futrzarskich,

> i to legalnych, zarejestrowanych, kontrolowanych przez powiatowego lekarza weterynarii. Na jednej z takich ferm znaleźliśmy 10 zwłok lisów w tak zaawansowanym rozkładzie, że przeciekały przez klatki.

Podsumował, że „mówienie o tym, że takie nagrania pochodzą ze szpitalików na fermach, to jest po prostu bzdura", „widziałem to cierpienie, widziałem tę krew, odbieraliśmy zwierzęta z takich ferm, więc nie jest to prawda". Nie jest także, w jego ocenie, prawdą, że „gdyby hodowcy nie dbali o zwierzęta, gdyby te zwierzęta rzeczywiście były zagryzane, rozszarpywane, to nie mogliby sprzedać ich futra". Zacytował tu magazyn futrzarski „Hodowca Zwierząt Futerkowych":

> Bardzo dobrze wypadła sprzedaż skór pokopulacyjnych i uszkodzonych, które również zostały wyprzedane niemal w całości. Niepełnowartościowe, a przez to tańsze skóry, cieszyły się bardzo dużym zainteresowaniem wśród licytujących.

Anna Iżyńska z Otwartych Klatek wspomniała, że w ostatnich latach mieszkańcy wsi zorganizowali co najmniej 189 protestów przeciwko fermom futrzarskim, a ich głosu nie wysłuchano. Podkreślała, że „to właśnie mieszkańcy wsi ponoszą koszty społeczne, zdrowotne i materialne działalności ferm futrzarskich", więc

> kiedy oni słyszą propozycje dotyczące odszkodowań i pomocy finansowej dla hodowców zwierząt futerkowych, to zrozumiałe jest, że zastanawiają się, jak to możliwe, że przez tyle lat nie było propozycji żadnych rekompensat i pomocy dla nich, dla mieszkańców wsi, którzy z powodu działalności ferm futrzarskich ponoszą znaczące straty finansowe.

Wskazała, że – jak mówią mieszkańcy wsi – prawdziwe rolnictwo odżyje bez ferm futrzarskich w okolicy.

Ponadto krytykowano definicję psa rasowego. Anna Wilk, przedstawicielka Związku Hodowców Psów Rasowych, wskazała, że w ustawie jest mowa wyłącznie o Związku Kynologicznym w Polsce, choć „psy pracujące w 99% pochodzą z naszych stowarzyszeń, nie z ZKwP". Ponadto skarżyła się, że osobiście poczuła się tak, jakby „była winna znęcaniu się nad zwierzętami". Piotr Kłosiński, prezes Zarządu Polskiego Porozumienia Kynologicznego, poinformował, że zwierzęta hodowane przez 15 tys. członków jego organizacji „po wejściu w życie takich definicji przestaną być zwierzętami rasowymi", i wspomniał, że „prezydent Andrzej Duda kupił takie zwierzę swojej pracownicy, która odchodziła na emeryturę. To było zwierzę z naszej federacji, wobec czego zaraz okaże się, że kupił jej kundelka". Zbigniew Zieliński, prezes Zarządu Polskiego Klubu Kynologicznego, przedstawiciel Federacji Organizacji Kynologicznych i Polskiej Rady Kynologicznej, również krytykował definicję psa rasowego, a ponadto pytał posłów i senatorów:

> czy chcieliby panowie, aby jakaś organizacja społeczna, działając bez waszej zgody, włamała się w nocy do waszego domu – może nawet pod waszą nieobecność – aby w asyście policji skontrolować warunki, w jakich trzymacie swojego psa?,

i podsumował: „art. 7 ust. 3 to jest to samo, co ustanowił właśnie Stalin, tylko że wtedy zamiast organizacji były komitety

robotniczo-chłopskie". Karol Pietrucha, przedstawiciel Polskiej Federacji Kynologicznej, poinformował, że obecnie w Polsce 5 tys. psów pracuje w służbach, a w latach 2014–2017 od hodowców ze Związku Kynologicznego w Polsce lub z zagranicznych hodowli uznawanych przez ten związek zakupiono do służby zaledwie 1% wszystkich psów. Negatywnie odniósł się do zbyt dużej, w jego ocenie, wielkości kojców, gdyż „wyburzenie istniejących i wybudowanie nowych kojców [dla psów służbowych] będzie wiązało się z bardzo dużymi kosztami budżetu państwa". Katarzyna Burkowska, przewodnicząca Zarządu Związku Owczarka Niemieckiego Długowłosego w Polsce, opowiedziała o historii rasy owczarka niemieckiego, której „30 lat temu FCI i ZKwP nie uznawały". Z kolei Elżbieta Augustyniak, przedstawicielka Zarządu Głównego Związku Kynologicznego w Polsce, podkreślała, że Związek jest najstarszą i największą organizacją kynologiczną w kraju, zrzeszającą ponad 25 tys. członków, i proponowała rozszerzenie definicji psa rasowego oraz poparła stworzenie centralnej bazy danych elektronicznych identyfikatorów (mikroczipów) wszystkich psów.

W odniesieniu do spraw dotyczących zwierząt tzw. domowych odnoszono się także do kwestii kojców oraz do rejestracji zwierząt. Kamil Poźniak, prawnik w Pomorskiej Fundacji Bracia Mniejsi, dodał, że

> jeśli chodzi o specjalne psy państwowe, czyli np. wojskowe, policyjne, straży pożarnej, to te instytucje też raczej nie mają dla swoich owczarków niemieckich przestrzeni określonej na powyżej 12 m^2.

Ponadto zaproponował poprawki dotyczące powiadomień o znalezieniu zwierzęcia, które porzucono lub które uciekło, oraz sytuacji zwierząt, których opiekun zmarł, a nie pozostawił po sobie spadkobierców. Podkreślał potrzebę uregulowania elektronicznego znakowania zwierząt, utworzenia ogólnopolskiego rejestru oraz uregulowania kwestii dotyczących obroży elektrycznych.

Anna Orzałkiewicz, przedstawicielka Fundacji Safe-Animal, wskazała możliwe problemy wynikające z proponowanych regulacji rejestru zwierząt: brak dostępu organizacji prozwierzęcych do bazy centralnej, brak doświadczenia Krajowej Izby Lekarsko-Weterynaryjnej w prowadzeniu bazy na tak dużą skalę, brak bezpłatnej rejestracji danych dla określonych podmiotów (lekarze weterynarii, urzędy miejskie i gminne, straże miejskie i gminne, zakłady usług komunalnych, fundacje, stowarzyszenia prozwierzęce). Zwróciła uwagę na istniejące już duże bazy danych: Międzynarodowej Bazy Danych Safe-Animal, prowadzonej przez Fundację Safe-Animal, i bazy Polskiego Towarzystwa Rejestracji i Identyfikacji Zwierząt w Gdańsku, w których zgromadzono ponad 3 mln danych osobowych właścicieli zarejestrowanych zwierząt, podczas gdy baza paszportowa prowadzona przez Krajową Izbę Lekarsko-Weterynaryjną liczy 300 tys. danych zwierząt. Artur Lencznarowicz, przedstawiciel Krajowego Instytutu Rejestracji Zwierząt, podkreślił, że korzyści z elektronicznego znakowania zwierząt są bezsporne, ale

> nie można mówić o znakowaniu zwierząt bez europejskich struktur. A żaden z obecnie przedstawianych nam,

> prezentowanych na stronach Sejmu czy Senatu, projektów nie wspomina o Europetnecie,

w którym zarejestrowanych jest 98 mln zwierząt. Tymczasem, jak zauważył, podstawę tzw. centralnego rejestru zwierząt usiłuje się budować na podstawie bazy paszportowej, gdzie jest jedynie 400 tys. danych.

Celina Pawluśkiewicz, właścicielka Schroniska dla Bezdomnych Zwierząt w Nowym Targu, zaapelowała, żeby „schroniska były włączone do odszkodowań, by miały takie samo prawo do odszkodowania jak inne wymienione tu branże", i zauważyła, że „potraktowano nas tak, jak wcześniej właściciele potraktowali tych naszych podopiecznych, te psy, które do nas trafiły". Sylwester Anzel, prezes Zarządu Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Prywatnych Właścicieli Schronisk „Realna pomoc dla zwierząt", zaproponował nawet częstsze kontrole inspekcji weterynaryjnej w schroniskach – nie raz na kwartał, ale raz w miesiącu, i podkreślał, że „nie wszystkie prywatne schroniska są złymi schroniskami, nie wszyscy prowadzący prywatne schroniska robią wszystko, żeby kosztem bezdomnych zwierząt nabijać sobie kasę".

Beata Krupianik, prezeska Federacji Organizacji Ochrony Zwierząt, na wstępie zauważyła:

> Nie zdarzyło mi się w ciągu całego mojego 48-letniego życia, żeby jednego dnia w ciągu kilku godzin tak wiele osób obraziło mnie, określając mianem złodzieja, osoby kradnącej zwierzęta i dzieci i jeszcze inne rzeczy,

choć przecież „organizacje prozwierzęce powstały po to, żeby zareagować na faktyczny stan opieki i problem zwierząt w Polsce". Wskazała, że obecnie gminy nie realizują programu zapobiegania bezdomności zwierząt, a „ponad 80% środków z gmin idzie nie na zapobieganie problemowi, ale wyłącznie na upychanie zwierząt w schroniskach". Przytaczała przykłady schronisk, „w których jest śmiertelność wynosząca 50%", gdzie „powiatowa inspekcja weterynaryjna wydaje raz do roku ocenę po swojej kontroli i każda z tych kontroli ma wynik pozytywny". Podkreślała, że „to jest ustawa dotycząca ochrony zwierząt, nie ludzi i ich interesów, nie prywatnych schronisk, nie interesów organizacji" i „może nie mówmy o miłości i kochaniu zwierząt, a wyłącznie do szacunku do ich praw".

Profesor Andrzej Elżanowski, przewodniczący Zarządu Polskiego Towarzystwa Etycznego, prostował na koniec „niedorzeczności, które tu padały, zresztą z różnych kątów tej sali i na różne tematy". W pierwszej kolejności wskazał, że według fińskich badań

> przedśmiertna męczarnia w 80-procentowym CO_2, bo w takim się dusi norki, trwa dokładnie 3 minuty. Z kolei w 4-procentowym tlenku węgla – oczywiście pod warunkiem, że jest odpowiednio oczyszczony, a nie są to same spaliny – trwa 4 minuty.

Wskazał, że

> większość rolników dba na minimalnym poziomie o swoje zwierzęta, dopóki one są użyteczne […]. W związku z tym,

> że zwierzęta przestają być użyteczne, powstało szeroko rozpowszechnione zjawisko sprzedawania po nocy tzw. leżaków, to znaczy chorych krów, do rzeźni.

Następnie odwołał się do badań dotyczących cierpienia zwierząt w czasie uboju rytualnego ze wskazaniem nazwisk naukowców.

Cezary Wyszyński, prezes Zarządu fundacji Międzynarodowy Ruch na Rzecz Zwierząt – Viva!, zauważył, że organizacje społeczne są na posiedzeniu komisji w mniejszości. Przywołał wyniki badań opinii społecznej, wykonanych na zlecenie „Rzeczpospolitej": „Ok. 60–70% osób popiera wszystkie postulaty z nowelizacji, również mieszkańcy wsi". Wspomniał, że w poprzedniej kadencji dwa projekty ustaw obejmujące zakazy „utknęły w Sejmie i przez wiele miesięcy nie zostały w ogóle skierowane do procedowania". Poinformował, że jego fundacja popiera ustawę, gdyż realizuje ona postulowane od lat zakazy uboju rytualnego, chowu zwierząt na futra czy wykorzystywania zwierząt w cyrkach. Zauważył, że profesor Elżanowski nie mógł dokończyć swojej wypowiedzi, „mimo że inni, wymachując nieaktualną listą ferm, mogli przez 10 minut się wypowiadać". Przypomniał, że Europejska Federacja Lekarzy Weterynarii i polska Krajowa Izba Lekarsko-Weterynaryjna stanęły na stanowisku, że

> z punktu widzenia dobrostanu zwierząt, a także z szacunku dla zwierząt jako istot posiadających świadomość proceder uboju bez ogłuszenia jest niedopuszczalny bez względu na okoliczności.

Apelował o wskazywanie imienne organizacji społecznych, które dopuściły się nadużyć przy odbieraniu zwierząt, gdyż „na kilkaset organizacji jest jedna, która ma wyrok za tego typu działania, a pozostałe działają od ponad 20 lat skutecznie na mocy prawa, które w tej chwili obowiązuje".

Podsumowując ten dzień posiedzenia komisji, senator Chróścikowski deklarował: „My rolnicy naprawdę, proszę wierzyć, chcemy dbać o te dobrostany, chcemy też powiększać swoje dochody" oraz „jak my byśmy stresowali swoje zwierzęta, to mięso byłoby niezdatne do jedzenia, ono po prostu nie miałoby smaku". Odnosząc się do zwierząt domowych:

> To nawet ciężko upilnować, nie doprowadzić do tego, żeby nie było szczeniąt. […] Ta sterylizacja to też jest przykra sprawa, bo to zwierzę, które jest wysterylizowane, naprawdę nie jest już to samo, wierzcie mi, to już nie jest ten sam piesek, on już jest inny.

Podczas następnego dnia posiedzenia, w dniu 12 października 2020 roku[4], senatorowie zgłaszali już konkretne poprawki.

Senator Marek Pęk (PiS) zgłosił poprawki, „które odpowiadają rekomendacjom pana premiera", w tym poprawkę dotyczącą możliwości uboju drobiu bez zgłuszania nie tylko na potrzeby własne związku wyznaniowego, wprowadzenia

4 W posiedzeniu 9 października 2020 r. zarządzono przerwę na wniosek senatora Pupy, aby umożliwić rządowi przygotowanie i złożenie konkretnych propozycji poprawek.

mechanizmu weryfikacji przedsiębiorców uprawnionych do ubiegania się o zezwolenie na prowadzenie schronisk dla bezdomnych zwierząt, wejścia w życie przepisów dotyczących uboju bez ogłuszania oraz ferm futerkowych z dniem 1 stycznia 2022 roku, a więc wydłużenia *vacatio legis*, wypracowania systemu odszkodowań z tytułu ograniczenia prowadzenia działalności.

Senator Ryszard Bober (PSL) zwrócił uwagę, że „skoro jest to inicjatywa poselska i nagle rząd przejmuje inicjatywę, to tak naprawdę nie wiadomo, czyj to jest projekt ustawy". Apelował, aby przygotować dwie oddzielne ustawy – jedną dotyczącą zwierząt domowych, drugą dotyczącą zwierząt gospodarskich. Złożył także formalny wniosek o odrzucenie ustawy.

Senator Józef Łyczak podkreślał: „Stałem murem za tym rządem, a teraz nie stoję". Uznał, że „zakazując uboju rytualnego, robimy prezent tym, którzy przeprowadzą ten ubój i wezmą za to pieniądze", a „poprawka, którą w tej chwili proponuje pan marszałek, doprowadzi do jeszcze większego podziału na wsi, do jeszcze większego rozgoryczenia chłopów", którzy „zapytają, dlaczego preferujemy drobiarzy". Apelował, że skupić się „tych 3 generalnych sprawach, czyli na uboju rytualnym, zwierzętach futerkowych i organizacjach ekoterrorystycznych, tzw. prozwierzęcych".

Senator Zdzisław Pupa odniósł się do potrzeby wzmocnienia Inspekcji Weterynaryjnej. O uboju drobiu mówił: „Nie ma innego sposobu, jak można powiedzieć, pozbawienia życia drobiu bez ogłuszania. Proszę sobie wejść do internetu, kliknąć i zobaczyć, jak wygląda linia uboju drobiu". I pytał:

> Jak zrekompensujemy producentowi np. zbóż, kukurydzy to, że będzie miał ograniczone możliwości sprzedaży nawet w tak niskich cenach? […] Co się stanie – ta ustawa tego też nie mówi – z resztkami pozwierzęcymi?

Dodał: „Nie można mówić, że rolnik nie szanuje zwierzęcia, że nie dba o dobrostan zwierzęcia […]. To bardzo boli wieś".

Senator Jacek Bogucki wskazał, że na jego terenie, na Podlasiu, dwa problemy podnoszono najbardziej. Pierwszy to wstęp osób nieuprawnionych do gospodarstw z naruszeniem przepisów sanitarnych, drugi to ubój rytualny, gdyż „wprawdzie na moim terenie jest to głównie produkcja mleczna, ale no niestety, krowy tak mają, że raz rodzą cieliczkę, raz byczka. No i z tymi byczkami coś trzeba zrobić", i „o ile wiem, magazyny są już zapełnione, nie ma chętnych na odchów, nie ma chętnych na kupowanie".

Senator Józef Łyczak zauważył, że „same dyskusje, sama informacja w tym tak bardzo niefortunnym okresie sprawiły, że ceny na Kujawach […] spadły". I pytał:

> Jaki to jest kompromis, skoro jeżeli ta ustawa wejdzie w życie w tym kształcie, który jest proponowany, z tymi poprawkami dzisiaj wniesionymi, i tak doprowadzi do bankructwa podstawowej gałęzi, jaką jest produkcja bydła w Polsce?

Senator Ryszard Bober podkreślił, że „rzeczywiście spadła cena wieprzowiny. Ale to jest skutek tego, że w Niemczech jest ASF,

że oni czyszczą swoje zapasy, rezerwy magazynowe, wjeżdża to do Polski".

Poseł Stefan Krajewski pytał: „Jaki udział w tym kompromisie drobiowym miała firma Cedrob?". Poseł Waldemar Buda wskazał, że „nikt z żadną firmą nie rozmawiał na temat przepisów dotyczących ustawy", i dodał: „Nikt u nas nie pozwoli na to, żeby mówić na rolnika w ten czy inny sposób".

Paweł Szrot, zastępca szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, apelował:

> Słuchajmy głosów rolników, a nie skreślajmy całej regulacji, która […] zmierza też do poprawy jakości życia rolników i mieszkańców wsi poprzez np. ograniczenie działalności wielkich farm zwierząt futerkowych.

W głosowaniu przyjęto wniosek najdalej idący, tj. o odrzucenie ustawy (8 głosów za, nikt nie głosował przeciw, 2 senatorów się wstrzymało).

Posiedzenia senackiej Komisji Ustawodawczej

Komisja Ustawodawcza odbyła łącznie trzy posiedzenia w sprawie ustawy – w dniach 23 września, 8 października i 12 października 2020 roku[5].

5 https://www.senat.gov.pl/prace/proces-legislacyjny-w-senacie/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawa,1018.html (dostęp 16.03.2026).

Posiedzenie 23 września 2020 roku

Posiedzenie Komisji Ustawodawczej w dniu 23 września 2020 roku trwało łącznie ponad 9 godzin. Przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski (senator niezależny) podkreślił, że „Każdy będzie miał dzisiaj możliwość zabrania głosu" (głosy były udzielane naprzemiennie: branżom i środowiskom rolniczym oraz organizacjom prozwierzęcym), zapytał, czy w posiedzeniu komisji uczestniczą osoby prowadzące zawodową działalność lobbingową w rozumieniu ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (nikt się nie zgłosił) i poinformował, że Komisja Ustawodawcza poprosiła o dane z Ministerstwa Finansów o podatkach płaconych przez poszczególne branże, z ZUS – o osobach zatrudnionych w tych branżach, z GUS – o liczbie tych podmiotów, ze Związku Banków Polskich – o zaangażowaniu kredytowym w poszczególne branże. Zamówiła także ekspertyzy.

Posłanka Katarzyna Piekarska wskazała, że „ponieważ Sejm pracował w olbrzymim pośpiechu, niektóre sprawy niewątpliwie trzeba będzie doprecyzować". Poseł Grzegorz Puda z kolei zauważył, że dyskusja ogólnopolska odbywa się na etapie prac parlamentarnych, jak również „wśród mieszkańców, rolników i wszystkich, którym dobro zwierząt jest bliskie". Dłużej zatrzymał się przy zakazie hodowli zwierząt na futra, podkreślając, że

> wielu mieszkańców, którzy mają w swoim sąsiedztwie hodowlę zwierząt futerkowych, wielokrotnie zwracało

> się do rządu z prośbą o podjęcie takich działań […]. Nie mogą oni korzystać ze swoich ogrodów, nie mogą korzystać z uroków wsi, nie mogą funkcjonować, bo ich środowisko jest mocno zanieczyszczone, ich środowisko jest sfetoryzowane.

Paweł Szrot, sekretarz stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, poinformował, że rząd popiera założenia ustawy, a procedury notyfikacyjne już wszczęto.

Wiele podmiotów skupiało się na kwestii ograniczeń w oboju bez ogłuszania. Witold Choiński, prezes Zarządu Związku Polskie Mięso, podkreślił, że wprowadzenie zakazu uboju religijnego jest niezgodne z polskim prawem, w tym z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP, jak i z prawem Unii Europejskiej, tj. rozporządzeniem nr 1099/2009, oraz stanowi

> realne zagrożenia ekonomiczne dla interesów ekonomicznych państwa: likwidacja kilkunastu tysięcy miejsc pracy w polskich zakładach mięsnych, gospodarstwach ochronnych oraz przedsiębiorstwach współpracujących; utrata rynków eksportowych dla polskich firm – przejmą je francuskie i niemieckie zakłady mięsne; straty dla budżetu państwa z podatków z tytułu przychodów od firm i od ludzi sięgające miliardów złotych; utrata znaczącej części dochodów polskich rolników; wzrost kosztów utylizacji odpadów hodowlanych, które odczuje każdy z nas w cenach produktów.

Jacek Zarzecki, prezes Polskiego Związku Hodowców i Producentów Bydła Mięsnego, zaznaczył, że

> ciężko jest mówić bez emocji [...] w sytuacji, gdy na tej sali padają takie stwierdzenia jak „jesteśmy krajem drugiej kategorii", gdy na sali plenarnej polskiego parlamentu mówi się o hodowcach „jesteście mordercami".

Podawał informacje dotyczące humanitarnego charakteru uboju bez ogłuszania – na podstawie „eksperymentu prof. Wilhelma Schulza z uniwersytetu w Hanowerze" (wiarygodność tych informacji zakwestionował następnie profesor Elżanowski). Podkreślił, że ubój religijny jest jedną z metod uboju dopuszczonych na terenie Unii Europejskiej, „wprowadzenie zakazu uboju religijnego to strata dla 350 tysięcy gospodarstw rolnych, które zajmują się hodowlą bydła", „ponad 30% polskiego eksportu idzie właśnie na rynki religijne". Podkreślał, że „to właśnie hodowcy i producenci najbardziej dbają o te zwierzęta, bo my z tych zwierząt żyjemy". Pytał:

> Skoro minister rolnictwa w porozumieniu z ministrem spraw wewnętrznych i administracji będzie mówił, jakie maksymalne ilości mięsa Polacy, wyznawcy judaizmu czy islamu będą mogli spożywać, to o czym to świadczy? Wracamy do stanu wojennego czy do jeszcze wcześniejszych czasów?

Jerzy Wierzbicki, prezes Polskiego Zrzeszenia Producentów Bydła Mięsnego, zauważył, że gdyby

> chciał przekonywać [...] do teorii, że kierowcy samochodów to generalnie mordercy, którzy dopuszczają się zbrodni, kaleczą i zabijają ludzi, rozrywają ich na strzępy, obcinają im ręce i nogi,

to byłby w stanie zaprezentować sporo filmów na ten temat. Założył, że niewiele osób na sali było w rzeźni, dlatego łatwo „szerując zdjęcia, szerując filmy, kreować rzeczywistość i starać się wzbudzić negatywne emocje do tych, którzy taki czy inny ubój prowadzą". Tymczasem „jest bardzo duża liczba prac, które wskazują, że nie ma wielkich różnic i że jest dbałość o to, żeby ubój religijny był mało stresujący, tak jak i ubój z oszałamianiem". Przewidywał, że

> skurczenie się produkcji drobiu to będzie duży cios dla producentów kukurydzy i pszenicy. [...] kiedy spadną ceny pszenicy, kiedy spadną ceny kukurydzy, fala niezadowolenia podniesie się na całej wsi.

Wiktor Szmulewicz, prezes Zarządu Krajowej Rady Izb Rolniczych, miał żal, że rolników przedstawiono jako ludzi bez serca, okrutnych, „którzy znęcają się nad zwierzętami i robią to z premedytacją, z jakimś zafascynowaniem". Zastanawiał się, „jak przekonać dzisiaj młodych ludzi, żeby chcieli zostać na wsi i zająć się produkcją zwierzęcą", „w związku z tą nagonką, która teraz jest". Podkreślał, że rolnicy produkują „to, czego chce konsument. Dzisiaj większość społeczeństwa chce konsumować mięso, przetwory zwierzęce w różnej postaci". Zauważył w kontekście klimatu, że „w sklepach półki będą pełne, ale będzie na

nich wołowina brazylijska i argentyńska. Będą tam wycinać lasy tropikalne, deszczowe i nasz klimat będzie się zmieniał".

Wiesław Różański, prezes Zarządu Unii Producentów i Pracodawców Przemysłu Mięsnego, podkreślił, że ograniczenia grożą „wielkimi stratami w zatrudnieniu, jak również prawom nabytym przez wielu przedsiębiorców, którzy pracują na rzecz tej branży". W jego ocenie polska Konstytucja jest łamana poprzez zakaz uboju rytualnego dla grup wyznaniowych oraz – ponieważ „Konstytucja szczególnie chroni gospodarstwa rodzinne" – poprzez działanie na szkodę takich gospodarstw. Tomasz Kubik, członek Unii Producentów i Pracodawców Przemysłu Mięsnego, reprezentował zakład specjalizujący się w produkcji wołowiny. Podkreślił, że ustawa dotyczy grupy ok. 1,5 mln osób („350 tysięcy hodowców, kilkudziesięciu tysięcy pracowników zatrudnionych w naszych przedsiębiorstwach, rzeszy kilku tysięcy przedsiębiorców, właścicieli firm" oraz ich rodzin). Podawał dane GUS dotyczące eksportu za 2019 roku. Informował, że Polska jest

> czternastym producentem na świecie, jeśli chodzi o produkcję mięsa z uboju, a piątym w Unii Europejskiej. Jeśli chodzi o wołowinę, to w Unii Europejskiej plasujemy się na siódmym miejscu, a koledzy z branży drobiarskiej są w tej chwili niekwestionowanym liderem.

Ustawę przesłaną do Senatu uznał za „ponury żart", a 30-dniowe *vacatio legis* to „brak poszanowania pracy milionów pracowników w rolnictwie".

Piotr Lisiecki, prezes Zarządu Krajowej Izby Producentów Drobiu i Pasz, na początku zaznaczył, że czuje się „przedstawicielem organizacji prozwierzęcej, bo produkujemy drób". Przypomniał, że w 1997 roku „staraniem poseł Katarzyny Piekarskiej" zakazano w Polsce produkcji *foie gras*" i w powiecie Lipno wciąż spotyka żony hodowców, które „na wypadek spotkania poseł Piekarskiej obiecują […] wytarganie za kudły". Zwrócił uwagę, że nadal można kupić *foie gras,* „tyle tylko że nie są one już wyprodukowane w Polsce, a we Francji lub na Węgrzech". Konkludując, stwierdził, że „znów zarobi ktoś inny".

Cezary Zawiślak, przedstawiciel Krajowej Federacji Hodowców Drobiu i Producentów Jaj, ironizował:

> ustawa w tej formie powinna być bardziej restrykcyjna. Dlaczego wprowadza się tylko tyle? Agonia rolnictwa, hodowców będzie trwała zbyt długo. Może skończmy to szybciej? W sytuacji pandemii, Brexitu całkowicie zabrońmy hodowli.

Pytał, „czy zakaz uboju halal polepszy los zwierząt. […] Czy nasi pobratymcy, muzułmanie i żydzi, będą dalej jedli mięso, czy ewentualnie przejdą na wegetarianizm?". Przewidywał, że „pieniądze, i to duże pieniądze, trafią do czyjejś kieszeni, ale na pewno nie będzie to polska kieszeń".

Sławomir Szyszka, przedstawiciel Porozumienia Związków i Organizacji Rolniczych Południowej Wielkopolski, odniósł się szczegółowo do sytuacji powiatu krotoszyńskiego i powiatów ościennych, w tym do kredytów udzielonych przez banki

rolnikom z południowej Wielkopolski. Wskazywał, że jako beneficjent programów unijnych musi utrzymywać produkcję bydła przez najbliższe trzy lata. Oświadczył, że nie życzy sobie, żeby jego i jego kolegów „porównywać do jakichś, nie wiem, oprawców, zwyrodnialców". Zygmunt Stromski, przewodniczący Rady Powiatowej Pomorskiej Izby Rolniczej, wyjaśnił, że

> Kaszuby to jest taki region, gdzie jest typowa produkcja niszowa, mała, drobna, rozdrobniona, ale też, jak się okazuje, bardzo uzależniona od uboju halal czy koszernego. Nasza produkcja wisi teraz na włosku, a myśmy zainwestowali ogromne pieniądze.

Grzegorz Marek, prezes Zarządu Imex Poland, prowadzący zakład uboju drobiu, mówił o swojej firmie, która istnieje od ok. 25 lat, że od kilkunastu lat zajmuje się ubojem drobiu w systemie halal, zatrudnia ok. 250 osób, a ok. 80% produkcji jest to mięso pozyskiwane w systemie halal. Podkreślił, że uboju dokonują muzułmanie i mięso trafia do muzułmanów, „przestrzegamy prawa, szanujemy prawa zwierząt, nie znęcamy się". Pytał: „Co mam powiedzieć swoim pracownikom?".

Michael Schudrich, naczelny rabin Polski, tłumaczył, czym jest żydowski ubój religijny i kto go wykonuje („To jest specjalny zawód, on ma specjalny trening, on ma dyplom, jest też po stażu. Ale to nie tylko to, bo on zastanawia się, czy on spełnia wolę Boga"). Następnie opowiadał o specjalnym nożu *chalaf* i o czasie utraty przez zwierzę świadomości, podczas gdy przy

uboju z ogłuszeniem „jest wiele błędów i wtedy, kiedy to nie działa, zwierzę czuje straszny, wielki ból". Przyznał, że w wieku 22 lat został wegetarianinem, gdyż „jeżeli człowiek naprawdę chce ominąć jakikolwiek ból zwierząt, powinien być wegetarianinem". Podkreślał, że jego obowiązkiem jako naczelnego rabina Polski jest „myślenie o potrzebach religijnych naszych obywateli, którzy mieszkają za granicą", a ubój bez ogłuszania jest zawsze ubojem z powodów religijnych, a nie z powodów biznesowych, gdyż mięso koszerne albo mięso halal będzie jadł „tylko człowiek, który chce dotrzymać wymogów religii".

Messikh Mohamed Salah, prezes Zarządu Polskiego Instytutu Halal, wyjaśnił, że

> system halal to zbiór procedur i instrukcji, które są aplikowane w danym zakładzie, od pola aż do stołu, z dbałością o to, żeby ten towar, który dostaje konsument, po pierwsze, był przede wszystkim rzeczywiście zdrowy, a po drugie, odpowiadał wymaganiom religii.

Poinformował, że wyróżnia się kilka standardów: standard OEC, standard Malezji, standard krajów Zatoki Perskiej. W jego ocenie likwidacja uboju halal dotyczy nie tylko gałęzi gospodarki związanej z ubojem rytualnym, ale także takich sektorów jak turystyczny, medyczny, farmakologiczny, kosmetyczny.

Z kolei Cezary Wyszyński z fundacji Viva! podkreślił, że ok. 70% polskiego społeczeństwa jest za wprowadzeniem zakazu uboju bez ogłuszania, który stanowi

> znęcanie się nad zwierzętami ze szczególnym okrucieństwem. W pełni świadome zwierzęta mają podrzynane gardła, duszą się własną krwią, własną treścią żołądkową. Ich agonia może trwać nawet kilka minut,

a „cięć jest kilka bądź nawet kilkanaście". Wspomniał, że osoby, które jedzą mięso, jedzą mięso także z uboju rytualnego, gdyż „tylne części zwierząt nie są uznawane za halal, za koszerne" lub „nie zostały spełnione różnego rodzaju wymogi" i takie mięso trafia do sprzedaży. Pytał:

> Nad jakimi zmianami pracowaliście państwo od czasu ostatniego zakazu uboju rytualnego? Czy wprowadziliście chociażby wewnętrzną zasadę niestosowania klatek obrotowych, które jeszcze potęgują stres zwierząt ubijanych bez ogłuszenia? Nie. Czy były przeprowadzone jakieś badania na temat dobrostanu zwierząt w uboju rytualnym? Też nie. Czy podjęliście jakąś inicjatywę, żeby znakować mięso z uboju rytualnego, tak żeby przeciętna osoba miała wybór?

W kwestii zwierząt tzw. domowych krytykowano definicje zwierząt rasowych (Polski Klub Kynologiczny, Polska Unia Kynologiczna) jako sprzeczne z Konstytucją (Polski Związek Psa i Kota Rasowego), które powodują, że dla 350 tys. właścicieli ich zwierzęta „z dnia na dzień przestają być zwierzętami rasowymi" (Stowarzyszenie Właścicieli Kotów i Psów Rasowych), a „służby nie będą miały gdzie kupić psów do tresury" (Polska

Federacja Kynologiczna). Wyjaśniano, że w 1938 roku wszystkie ówczesne podmioty zrzeszyły się w jeden klub o nazwie Polski Klub Kynologiczny, z którym FCI podpisało umowę, a po wojnie „był monopol na wszystko. Monopol dotyczył partii politycznej, kiosku Ruchu, sklepu »Społem« i Związku Kynologicznego w Polsce" (Związek Hodowców Psów Rasowych). Podkreślano, że „nie tylko Związek Kynologiczny dba o swoje zwierzęta i czystość rasy, bo nasi hodowcy również mają w swoich hodowlach psy z udokumentowanym wielopokoleniowym pochodzeniem" (Federacja Organizacji Kynologicznych). Zauważano przy tym, że w związku ze zmianą z 2012 roku powstały organizacje, które „rozmnażają psy w sposób niekontrolowany, w różnych dziwnych warunkach" (Polska Unia Kynologiczna), a część hodowli to pseudohodowle, „niezarejestrowane w urzędzie skarbowym, nie odprowadzają podatków i hodują psy w strasznych warunkach" (Związek Hodowców Psów Rasowych). Z kolei przedstawiciel Związku Kynologicznego w Polsce podkreślał, że związek jest najstarszą organizacją kynologiczną, doprowadził do uznania na arenie międzynarodowej pięciu ras polskich i jest ambasadorem polskiej tradycji hodowli psów rasowych na całym świecie.

Organizacje zrzeszające hodowców psów rasowych odnosiły się także do minimalnych wymiarów kojca, zauważając, że minimalne wymiary są trzykrotnie większe niż w krajach europejskich o wysokiej kulturze kynologicznej, a wyburzenie i wybudowanie nowych kojców dla psów w służbach będzie wiązało się z bardzo dużymi kosztami dla budżetu państwa (Polska Federacja Kynologiczna). Oceniano, że ustawa o ochronie

zwierząt, która dała uprawnienia do odbioru zwierząt organizacjom społecznym, była niezgodna z ideą ustawy, i pytano przewodniczącego komisji, czy „zna może ustawę, która pozwala przedstawicielom stowarzyszeń cywilnych nosić mundury" (Polski Klub Kynologiczny).

Organizacje społeczne z kolei poruszały problem bezdomności zwierząt, wskazując na konieczność obowiązkowego elektronicznego znakowania zwierząt, w tym tych, które trafiają do schroniska, oraz rejestrowanie tych zwierząt w bazie przez schronisko (Łódzkie Towarzystwo Opieki nad Zwierzętami), a także sterylizację i kastrację (Pomorska Fundacja Bracia Mniejsi, Federacja Organizacji Ochrony Zwierząt; za znakowaniem mikroczipem opowiedzieli się także obecni na posiedzeniu przedstawiciele samorządu lekarsko-weterynaryjnego). Odnoszono się także do rozwiązań dotyczących trzymania psów na uwięzi, gdyż „praktyka interwencyjna pokazuje, że wielokrotnie zwierzęta wiązane są na jakichś sznurach, które później wrastają w szyje tych zwierząt" (Łódzkie Towarzystwo Opieki nad Zwierzętami), a 90% interwencji dotyczy trzymania zwierząt na łańcuchu (Ogólnopolskie Towarzystwo Ochrony Zwierząt OTOZ Animals), przy czym obawiano się, że „zamiast Polski łańcuchów będziemy mieli Polskę więziennych, małych kojców" (Ogólnopolskie Towarzystwo Ochrony Zwierząt OTOZ Animals). Apelowano o poprawkę o dostępie do światła dziennego dla zwierząt, gdyż „niektóre zwierzęta żyją w kompletnej ciemności i nic nie można z tym zrobić" (Fundacja Pegasus).

Beata Krupianik, prezeska Federacji Organizacji Ochrony Zwierząt, szeroko odniosła się do nowelizacji ustawy, w pełni popierając zmiany związane z zakazem hodowli zwierząt na

futra oraz z ograniczeniami uboju bez ogłuszania. Odniosła się do stwierdzenia jednego z jej przedmówców, który powiedział, że ma swoją „piątkę dla ludzi", i przypomniała:

> Dziś debatujemy o ustawie, której celem jest ochrona zwierząt, a nie ochrona interesu kogokolwiek, bez względu na to, czy to jest interes prywatnej organizacji, prywatnego przedsiębiorcy, czy jakiegokolwiek innego podmiotu.

Na koniec dodała:

> Rolnictwo ma wiele oblicz, ale nie musi ociekać krwią z uboju rytualnego czy futer [...]. Może najwyższy czas odmienić niechlubny wizerunek polskiej wsi, kojarzony dziś najczęściej z psem przywiązanym do budy w kształcie beczki.

Odnosząc się do problemu bezdomności zwierząt, krytycznie oceniła, że system opieki nad zwierzętami w Polsce jest „nieskuteczny, niekontrolowalny i skutkuje coraz większym cierpieniem zwierząt", a „ten stan utrzymywany jest z pieniędzy podatników". Zauważyła, że sprawa Radys

> nie tylko obnażyła przed wszystkimi Polakami patologię w systemie ochrony zwierząt, ale pokazała również ignorancję i całkowity brak skuteczności wszystkich służb, które mają obowiązek, nawet w obecnym stanie prawnym, reagować na przestępstwa wobec zwierząt.

Podsumowała: „Jeżeli lekarz powiatowy nie widzi problemu w tym, że w schronisku jest 50-procentowa umieralność zwierząt, to znaczy, że nie wypełnia prawidłowo swojego zadania".

Podobnie Katarzyna Śliwa-Łobacz, prezeska Zarządu Fundacji na Rzecz Ochrony Praw Zwierząt Mondo Cane, odniosła się do wielu aspektów ustawy, zauważając, że „w pewnych kwestiach jesteśmy krajem drugiej kategorii", a „do nas wrzuca się wszystko to, czego nie można robić w innych państwach". Wskazała na problem psów na łańcuchach, ogromną skalę uboju rytualnego na rynki inne niż krajowy, cyrki wykorzystujące zwierzęta, trzecią co do wielkości produkcję futer na świecie, „których w ogóle nie sprzedaje się w Polsce". Odniosła się także do problemu „pseudohodowli":

> 20 września na portalu ogłoszeniowym OLX pojawiło się prawie 8 tysięcy ogłoszeń o sprzedaży takich psów na ogólną kwotę, policzyłam to z kalkulatorem, prawie 24 milionów zł. […] To są 24 miliony zł, które są nieopodatkowane, z których państwo polskie nie osiąga żadnych przychodów. To jest czysty zysk za produkcję, bo to nie są hodowle, to jest masowa produkcja piesków rasopodobnych.

Oceniła, że to, co pokazywano w relacji ze schroniska w Radysach „w skali makro, występuje w skali mikro w większości prywatnych schronisk", a prowadzona przez nią fundacja jest oskarżycielem posiłkowym w sprawach w schroniskach w Sobolewie, Radysach, Jędrzejewie i Pile, a schroniska w Krzyczkach

Pieniążkach koło Nasielska i w Kutnie Kotliskach zostały już lub zostaną w najbliższym czasie zamknięte. Na koniec skomentowała zaniedbania Inspekcji Weterynaryjnej: „schronisko w Radysach: 18 lat działalności, doskonałe protokoły i 8 pracowników zatrudnianych bez umów o pracę do opieki nad grupą 2,5 tysiąca psów".

Na posiedzeniu wypowiadały się także osoby reprezentujące schroniska dla zwierząt. Celina Pawluśkiewicz, właścicielka Schroniska dla Bezdomnych Zwierząt w Nowym Targu, podkreślała, że spełnia wszystkie wymagania dotyczące prowadzenia schronisk dla zwierząt, wprowadziła elektroniczne znakowanie, współpracuje z gminami i z organizacjami prozwierzęcymi w zakresie adopcji zwierząt. Krytycznie oceniła pomysł likwidacji prywatnych schronisk i postulowała dodanie przepisu przejściowego – „wtedy gminy będą miały czas na inne rozwiązania, na wybudowanie schronisk, na podjęcie współpracy z organizacjami, na przejęcie psów ze schroniska". Podkreślała, że bez czipowania nie można zapobiegać bezdomności zwierząt. Na brak w ustawie przepisów o obowiązkowym elektronicznym znakowaniu i kastracji zwracał uwagę także Sylwester Anzel, przedstawiciel Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Prywatnych Właścicieli Schronisk „Realna pomoc dla zwierząt". Pytał: „Co stanie się z bezdomnymi zwierzętami po zamknięciu naszych schronisk", uznając, że ustawa „likwiduje konkurencję w postaci komercyjnych schronisk, nagle i dotkliwie drenuje budżety gmin i tworzy monopol, monopol fundacji i stowarzyszeń społecznych". Wspomniał, że prywatni przedsiębiorcy opowiadają się za regularnymi kontrolami

dobrostanu zwierząt w schroniskach, ale tych prowadzonych przez powiatowe inspektoraty weterynaryjne, gdyż przedstawiciele organizacji prozwierzęcych nie mają wykształcenia kierunkowego, praktyki ani kompetencji. W innym tonie wypowiedział się Henryk Strzelczyk, dyrektor Schroniska dla Bezdomnych Zwierząt w Warszawie, który również zwracał uwagę na brak w przepisach ustawowego obowiązku elektronicznego znakowania zwierząt i urzędowego rejestru ich właścicieli. Pozytywnie ocenił on jednak podkreślenie w ustawie roli organizacji prozwierzęcych w zapewnieniu ochrony zwierząt i zauważył, że wolontariat stanowi „szczególny rodzaj kontroli społecznej nad dobrostanem zwierząt w schronisku".

Niektóre podmioty krytycznie odnosiły się do odbioru interwencyjnego i uprawnień organizacji społecznych. Maria Sowińska, przedstawicielka Stowarzyszenia Zwykłego „Pokrzywdzeni przez System", mówiła o

> konstytucyjnie gwarantowanej ochronie miru domowego, własności, prywatności oraz przestrzegania prawa domniemania niewinności w sprawach właścicieli zwierząt, którzy są oskarżani przez organizacje społeczne.

Postulowała, aby przy odbiorze zagwarantować obecność urzędowego lekarza weterynarii i powiatowego lekarza weterynarii „dla ochrony zwierząt przed stresem i cierpieniem spowodowanym bezpodstawnymi odbiorami właścicielom", oraz aby obciążyć kosztami czasowego odebrania zwierzęcia dotychczasowego właściciela lub opiekuna wyłącznie wtedy, gdy

zostanie on prawomocnie skazany w związku ze znęcaniem się nad zwierzęciem. W jej ocenie organizacja pozarządowa może być wpisana na ministerialną listę wyłącznie po pozytywnym przejściu weryfikacji „za okres ostatnich 5 lat od powstania w zakresie przestrzegania prawa podczas odbierania zwierząt właścicielom". Dorota Mikołajczyk, która przedstawiła się jako radna, wskazywała, że „psy po prostu gdzieś przepadają, w schroniskach czy w fundacjach, nie wiadomo gdzie". Podobnie wypowiadała się Jolanta Łomnicka, przedstawicielka Stowarzyszenia na Rzecz Obrony Praw Ludzi i Zwierząt, zauważając, że „zwierzęta najczęściej trafiają do organizacji i tam praktycznie ślad się kończy", a organizacje „manipulując dowodami rzeczowymi, mogą wpływać na wyniki postępowań przeciwko właścicielom, zarówno postępowań administracyjnych, jak i postępowań karnych" i „zarabiają na tych zwierzętach wielokrotnie". Anna Krawczyk, przewodnicząca Krakowskiego Komitetu Ruchu „Przywrócić Prawo", zauważyła, że obecnie

> organizacje pozarządowe wykonują uprawnienia pokrzywdzonego, czyli są stroną przed sądem, a jednocześnie w tej samej sprawie najpierw odbierają zwierzę, zabezpieczają to zwierzę, którego stan jest dowodem, czyli prowadzą w tej sprawie czynności

i postulowała dodanie przepisu, aby konsekwencje finansowe odbioru zwierzęcia ponosiła wyłącznie osoba skazana prawomocnym orzeczeniem sądu. Jerzy Płókarz, prezes Zarządu Krajowego Sztabu Ratownictwa Społecznej Sieci Ratunkowej,

podkreślał, że „jeden prywatny podmiot nie może wchodzić na teren drugiego podmiotu i podejmować decyzji o zabraniu mu majątku", gdyż „wszędzie, na całym świecie coś takiego nazywa się zaborem bądź wręcz kradzieżą", a „taka sytuacja wzbudzi wręcz awersję ogółu społeczeństwa do organizacji społecznych, zaczną nas nazywać organizacjami podobnymi do dawnego ORMO".

Na posiedzeniu wypowiadali się także przedstawiciele samorządu lekarsko-weterynaryjnego. Jacek Łukaszewicz, prezes Krajowej Rady Lekarsko-Weterynaryjnej, ocenił, że w „interwencji powinien, musi brać udział urzędowy lekarz weterynarii", który „jest lekarzem bezstronnym, który potrafi podjąć decyzję obiektywnie, zgodnie ze swoją wiedzą". W jego opinii „wgląd i udział organizacji prozwierzęcych w każdej działalności kontrolnej Inspekcji Weterynaryjnej […] wprowadzi to paraliż organu administracji państwowej". Z kolei Marek Mastalerek, sekretarz Krajowej Rady Lekarsko-Weterynaryjnej, wyraził szacunek dla wszystkich organizacji prozwierzęcych, ale nie zgodził się „na ciągłe pokazywanie jakichś ciemnych stron" lekarzy weterynarii, gdyż podane przez organizacje „drastyczne przykłady niedopełnienia obowiązków […] są jednak incydentalne". Proponował wzmocnić inspekcję weterynaryjną, szczególnie że „dobrostan zwierząt należy do specjalizacji lekarzy weterynarii".

Z kolei osoby reprezentujące organizacje społeczne przedstawiały argumenty za pozostawieniem możliwości odbierania interwencyjnego zwierząt. Małgorzata Brzezińska, wiceprezeska Federacji Organizacji Ochrony Zwierząt, przypomniała, że przepis art. 7 ust. 3 obowiązuje w Polsce od 1997 roku,

zdecydowana większość spraw (97 na 100) kończy się skazaniem sprawcy i przepadkiem zwierząt, a w 2019 roku na 100 odbieranych zwierząt aż 89 było odbieranych w trybie zastosowania właśnie art. 7 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt przez upoważnionego przedstawiciela organizacji, w 11% odbiory realizowała straż miejska lub policja. Adwokatka Katarzyna Topczewska, przedstawicielka fundacji Międzynarodowy Ruch na Rzecz Zwierząt – Viva!, zauważyła, że organizacje społeczne „na podstawie tego przepisu ratują dziesiątki tysięcy zwierząt rocznie. Odbierają zwierzęta bite, głodzone, cierpiące z powodu nieleczonych ran oraz chorób", a „przeprowadzają interwencje codziennie, bo taki jest rozmiar okrucieństwa zadawanego zwierzętom". Zauważyła, że „prawidłowość działania organizacji jest […] weryfikowana przez dwa odrębne organy w dwóch różnych postępowaniach", „Policja z przyczyn obiektywnych, kadrowych nie miałaby na to czasu", a na podstawie zmienionych przepisów „odbiór zwierzęcia będzie uzależniony od empatii lokalnego policjanta, być może nawet sąsiada właściciela zwierzęcia". Odniosła się również do kwestii lekarzy weterynarii – drugiej grupy osób, od których decyzji ma zależeć odbiór zwierzęcia – wskazując, że „zdarza się, że na ławie oskarżonych wespół z właścicielami zwierząt zasiadają także lekarze weterynarii", a ponadto to właśnie pod nadzorem powiatowych lekarzy weterynarii pozostają gospodarstwa, w których odbywają się interwencje, a zatem „gdyby od ich opinii zależał odbiór zwierząt, stawaliby się oni niejako sędziami we własnej sprawie, musieliby bowiem przyznać, że ich nadzór nie był właściwy". Poinformowała, że

> coraz więcej powiatowych lekarzy weterynarii dostaje zarzuty popełnienia przestępstw urzędniczych, czyli niedopełnienia obowiązków w związku z miejscami, które mają kontrolować, a tego właściwie nie robią,

i odniosła się do kilku przypadków konkretnych spraw. Wspomniała, że

> na interwencje wraz z przedstawicielami organizacji społecznych często jeżdżą lekarze weterynarii specjalizujący się w leczeniu konkretnych gatunków zwierząt i to oni *de facto* stwierdzają, czy życie zwierząt jest zagrożone, czy nie.

Zwróciła także uwagę na fakt, „że na sali zabierały głos osoby skazane za znęcanie się nad zwierzętami", a jedną z pań zna osobiście z sali sądowej i „jest ona doskonałym potwierdzeniem tego właśnie, że art. 7 ust. 3 musi zostać w obecnym kształcie, dlatego że dzięki temu, że ten artykuł jest, zabraliśmy tej pani zwierzęta".

Konrad Kuźmiński, prezes Zarządu Dolnośląskiego Inspektoratu Ochrony Zwierząt, podkreślił, że

> ochrona zwierząt w Polsce ciąży praktycznie w całości na barkach organizacji ochrony zwierząt, albowiem Inspekcja Weterynaryjna jest w tym zakresie całkowicie niewydolna. Jest to organ powołany do badania żywności, do sprawowania nadzoru nad bezpieczeństwem żywności pochodzącej od zwierząt.

Zauważył, że wieloletnie doświadczenia pokazały, że organizacje odbierające zwierzęta pomimo zgody policji czy straży miejskiej, wygrywają postępowania, a właściciele skazywani są za znęcanie się nad tymi zwierzętami –

> w 99% przypadków wszystkie odbiory zwierząt kończą się natychmiastowym przewiezieniem takiego zwierzęcia do kliniki weterynaryjnej i w 97% przypadków wszystkich odbiorów zwierząt przez organizacje społeczne takie odbiory kończą się prawomocnym skazaniem właściciela za znęcanie się nad zwierzęciem, 3% postępowań jest umarzanych lub właściciele zostają uniewinnieni.

Podkreślił, że organizacje społeczne nie mają nic przeciwko temu, żeby je kontrolować, weryfikować ich uprawnienia, ale postulował, aby zawarte w ustawie przepisy dotyczące certyfikacji organizacji zmieniono na jasne, z takich, które zależą wyłącznie od uznania ministra. Na koniec zaapelował o całkowity zakaz trzymania zwierząt na łańcuchach.

Magdalena Kordas, prezeska Fundacji Mikropsy, zauważyła, że schroniska mają problem z wolontariuszami i że

> w większości schronisk prywatnych, z którymi się spotkałam, a proszę mi uwierzyć, że przez 10 lat miałam z nimi bardzo dużo do czynienia, […] wolontariusz jest przez właścicieli schronisk prywatnych traktowany jak wróg, dlatego że wolontariusz może zobaczyć niejasności, nieścisłości, wolontariusz może zgłosić je dalej i porozmawiać

> z innymi organizacjami prozwierzęcymi. Wówczas może dojść do interwencji i wykrycia nieprawidłowości, których przez wiele lat nie widział chociażby państwowy inspektorat weterynarii.

W kwestii zakazu hodowli zwierząt na futra wypowiadał się Szczepan Wójcik, prezes Zarządu Związku Polski Przemysł Futrzarski – w imieniu tych, którzy „z dnia na dzień stracą dorobek całego swojego życia" oraz „dziesiątek tysięcy naszych rodaków znajdujących obecnie zatrudnienie w gospodarstwach". Podawał dane:

> W Polsce działa dziś blisko 900 gospodarstw hodowlanych z przeznaczeniem na futra. Mimo pandemii nadal zatrudniamy 8–10 tysięcy osób, sam zatrudniam ponad 600 osób. Kredyty polskich hodowców sięgają blisko 3 miliardów zł

oraz

> Banki komercyjne będą bezwzględne, odbiorą nam ziemię i nasze domy, które wystawiliśmy pod zastaw. Mniejsze banki spółdzielcze z powodu niemożności spłaty przez nas kredytów upadną.

Marek Miśko, przedstawiciel Polskiego Związku Hodowców i Producentów Zwierząt Futerkowych, zauważył:

> Uzasadnienie ustawy, która ma tak dalece wkroczyć w działanie przedsiębiorstw w kraju, jest pisane na podstawie

> raportu opłaconego przez jednego z przeciwników tego całego zamieszania.

Podkreślił, że branża to 1,6 mld euro polskiego eksportu, a kilka tysięcy osób pójdzie na bruk. Pytał, kto na tym zyska oraz czy nie zachodzi „wrogie przejęcie polskiej branży pod płaszczykiem miłości do zwierząt". Daniel Chmielewski, prezes Polskiego Związku Hodowców Zwierząt Futerkowych, podkreślił, że większość ferm futerkowych to

> małe, rodzinne gospodarstwa, które się zapożyczyły, bardzo często ci ludzie pracowali za granicą i tutaj zainwestowali pieniądze, zarobili jakieś pieniądze, wzięli kredyty, wierząc w nasze państwo i w to, że mogą coś takiego robić.

Daniel Żurek, wiceprezes Zarządu Polskiego Związku Hodowców Zwierząt Futerkowych, kontynuował: „Kiedyś do grabieży mienia polskiego, do grabieży polskich przedsiębiorstw potrzebne było wojsko i sprzęt, obecnie wystarczy garstka ekologów plus jeden polityk, który to przepchnie". Zauważył, że

> branża hodowli zwierząt futerkowych i branża drobiarska to są […] naczynia połączone […]. Jeżeli podniesiemy cenę, zmuszając branżę drobiarską do utylizacji tzw. UPPZ, czyli ubocznych produktów pochodzenia zwierzęcego […] to drobiarstwo i przetwórstwo rybne zapłacą za utylizację ubocznych produktów pochodzenia zwierzęcego ponad złotówkę, a przypominamy, że w skupie drób kosztuje 3 zł.

Zbigniew Ajchler, przedstawiciel Polskiego Związku Hodowców i Producentów Zwierząt Futerkowych, który przedstawił się jako rolnik i były poseł, zauważył, że „mieszkańcom z miast na wsiach wszystko śmierdzi i źle pachnie. Obornik, kiszonki różniste, muchy i gryzonie". A przecież „na wsiach produkuje się żywność, a nie tylko odpoczywa". Odniósł się do dokumentacji i wskazał, że „filmy, zdjęcia, reportaże robione są z ukrycia, kombinowane na wszystkie sposoby" i „to są, powiedziałbym, szpitaliki, proszę państwa, które występują w przypadku od 0,1% do 0,5% produkcji". Wyjaśnił: „Norki, proszę państwa, są usypiane i po kilku dniach kierowane do rozbioru, który dokonuje się bez kropli krwi". Ostrzegał, że „50 tysięcy osób pójdzie na bruk, będzie bez pracy". Stanisław Łapiński, sekretarz Zarządu Krajowego Związku Hodowców Szynszyli, chwalił się 100-letnią tradycją w hodowli zwierząt futerkowych. Podkreślił, że „chów szynszyli odbywa się w warunkach, które można porównać do warunków domowych", a szynszyle w naturze są gatunkiem zagrożonym wyginięciem „i można powiedzieć, że polska hodowla stanowi rezerwę genetyczną, która zapewnia egzystencję temu gatunkowi".

Bogna Wiltowska, przedstawicielka Stowarzyszenia Otwarte Klatki, poinformowała, że od 2012 roku organizacja wielokrotnie ujawniała przypadki niehumanitarnego traktowania norek, lisów i jenotów. Zauważyła, że zwierzęta te przez całe swoje życie są utrzymywane w małych, ciasnych klatkach bez stałego podłoża, na konstrukcji z metalowych krat, a wobec „niskich wymogów dotyczących hodowli zwierząt futerkowych i przy niewystarczającym nadzorze weterynaryjnym […] nie

ma możliwości prowadzenia takiej działalności bez cierpienia zwierząt". Na koniec dodała, że sama jest mieszkanką wsi, gdzie „zamiast tętniących życiem społeczności mamy ludzi uwięzionych we własnych domach w obawie przed odorem i muchami". Paweł Rawicki z Otwartych Klatek pytał: „Dlaczego zysk jednego inwestora ma pierwszeństwo przed takimi wartościami jak komfort życia i zdrowie pozostałych mieszkańców?". Podał też wyniki badań z 2019 roku, zgodnie z którymi prawie 80% Polaków nie kupiłoby domu, jeżeli w odległości 1 km znajdowałaby się ferma futrzarska. Martyna Kozłowska, przedstawicielka Koalicji na rzecz Zakazu Hodowli Zwierząt Futerkowych w Polsce, zastanawiała się:

> Gdyby państwa zapytać, z czego są państwo dumni, czy ktoś by powiedział, że jest dumny albo dumna z tego, że Polska jest druga w Europie, a trzecia na świecie pod względem liczby zwierząt zabijanych na futro.

Podkreśliła, że rolnictwem jest produkcja żywności, a hodowcy zwierząt na futra zajmują się zdzieraniem skór. Zauważyła, że hodowcy powołują się na nieprawdziwe dane z raportów sporządzonych na podstawie ankiet przeprowadzonych wśród hodowców, zamiast na dane Ministerstwa Finansów, ZUS, GUS. Wspominała o sytuacji mieszkańców, którzy protestują przeciwko fermom i którym ciężko jest dojść do głosu. Ilona Rabizo, przedstawicielka Koalicji Społecznej „Stop Fermom Przemysłowym", zabrała głos w imieniu mieszkańców wsi i miasteczek, których protesty przez lata „były marginalizowane, a ich skargi

i straty, jakie ponosili i dalej ponoszą, zarówno finansowe, jak i zdrowotne oraz społeczne – pomijane". Następnie odczytała apel mieszkańców Kawęczyna, Gulczewa i Marzenina, którzy podkreślili, że nikt nie mówi

> o żadnych rekompensatach i żadnej pomocy dla mieszkańców, którzy zarówno w naszych wsiach, jak i w innych zakątkach Polski muszą co roku od wczesnej wiosny do późnej jesieni zmagać się z uciążliwościami wynikającymi z działalności ferm futrzarskich.

W apelu pytali:

> Czy wyobrażacie sobie państwo, by w gorące letnie noce nie móc spać przy otwartym oknie? […] by smród z fermy mógł obudzić kogoś w środku nocy? […] by po raz kolejny pranie, które schło przed domem, musiało być prane, bo przeciągnęło odorem? […] by obudzić się rano na poduszce przesiąkniętej odorem fermy, bo przypadkowo zostawiliście rozszczelnione okno? […] Wyobrażacie sobie, że musicie zaklejać wentylatory w łazience, bo smród dostający się wentylacją zostaje na wilgotnych ręcznikach? Wyobrażacie sobie, że wnuczek lub wnuczka mówi do was: Babciu, Dziadku, nie przyjadę do was na wakacje, bo u was śmierdzi?

W apelu informowano, że nieruchomości drastycznie straciły na wartości, a w samym Kawęczynie są praktycznie

niesprzedawalne, i nie ma mowy o otwarciu agroturystyki, upraw ekologicznych, działalności gastronomicznej, szkoleniowo-warsztatowej i wypoczynkowej. Mikołaj Jastrzębski z kampanii „Jutro będzie futro" uczulał na dane, którymi operują przedstawiciele przemysłu futrzarskiego, gdyż „dane te są rozbieżne z danymi resortów, niekiedy nawet o kilka rzędów wielkości", a

> w 2016 r., gdy branża była w rozkwicie, odpowiadała zaledwie za 0,0008% PKB i 0,0016% polskiego eksportu. Od tamtego czasu zamknięta w Polsce została ⅓ ferm futrzarskich, a liczba zwierząt zabijanych na futro w Polsce spadła o połowę.

W podsumowaniu stwierdził, że

> jako Polacy naprawdę mamy z czego być dumni i nie musimy być dumni z tego, że 6 milionów zwierząt, drapieżnych zwierząt, jest trzymanych w małych klatkach przez całe życie tylko po to, żeby zerwać z nich skórę, żeby stały się pomponem, żeby stały się obszyciem kołnierza i trafiły do Chin i Rosji, bo w Polsce Polki i Polacy nie kupują futer.

Jacek Piechocki, radny Rady Miejskiej Pniewy, na początek odczytał list Artura Stojanowskiego, przewodniczącego Rady Miejskiej w Witnicy, który wskazywał, że

> fermy zwierząt futerkowych, które dzięki silnemu lobbingowi są gospodarstwami rolnymi, a ich odpad

> poprodukcyjny stał się obornikiem, nie tylko nie dbają o dobrostan zwierząt – tutaj pewnie wiele można im zarzucić – ale też zatruwają i niszczą życie sąsiadów, czyli mieszkańców.

Wyjaśniał:

> Rozumiemy zapach bydła i obornika z jego chowu. Rozumiemy zapach obornika rozsypanego na polach, rozlanej na wiosnę gnojowicy. Rozumiemy hałas maszyn podczas żniw, ale nie rozumiemy dlaczego zgotowano nam taki los i nie zadbano o nasz dobrostan.

Po odczytaniu listu Jacek Piechocki jako rolnik zauważył, że hodowcy zwierząt futerkowych

> przynajmniej mieli możliwość wzięcia kredytu. Ludzie, którzy mieszkają w pobliżu ferm, nie mają możliwości wzięcia kredytu na swoje domy, dlatego że te domy są tak nisko wyceniane,

a dodatkowo

> nie możemy mówić o agroturystyce, o hotelarstwie, o gastronomii. Każdy interes, który wymaga przyjazdu jakiegoś klienta [...] nie ma możliwości, żeby to się odbywało w takim towarzystwie.

Na retoryczne pytanie jednego z hodowców futrzarskich („Kto na tym zyska?") odpowiedział: „Na tym zyskają Polacy. [...]

Zyskają mieszkańcy sąsiedztwa ferm, życie tam jest naprawdę nieznośne".

Członkini Rady Sołeckiej Wsi Jesiona Sabina Binek poinformowała, że

> na pograniczu wsi Jesiona i Kotowskie powstała ok. 6 lat temu ferma norek, której współwłaścicielem jest znany potentat. […] Życie przy takiej fermie to nie życie. To, proszę państwa, próba przetrwania w odorze, pladze much, podczas inwazji szczurów, wśród norek biegających przy naszych domostwach.

Jeśli chodzi o podatki, wskazała, że właściciel fermy płaci 85 zł na rok, „bo reszta to dział specjalny". Podkreśliła, że przez fermy norek „wioski i gminy upadają". Zauważyła także, że na fermach nie pracują Polacy, tylko ludzie z Ukrainy, a „ta hodowla nie ma nic wspólnego z rolnictwem". Zasugerowała:

> Producenci zamiast żądać odszkodowania, niech najpierw wypłacą nam pieniądze za szkody, które wyrządzili: spadek cen gruntów o 70%, brak możliwości korzystania z własności w sposób, w jaki by się chciało, szkody w środowisku, uciążliwy smród.

Kończąc, stwierdziła: „Może czas, aby Wielkopolska była mlekiem i miodem płynąca, a nie norką śmierdząca".

Prezes Zarządu Stowarzyszenia Ekologiczne Gniazdo Grzegorz Kawałek jako leśnik z 47-letnim stażem podzielił się

swoim doświadczeniem w zablokowaniu powstania fermy norek nad ciekiem, który doprowadza wodę do stawu Wydymacz w nadleśnictwie Antonin w Wielkopolsce, na terenie rezerwatu. Zauważył: „Przy okazji batalii poznałem także działalność innych ferm i muszę państwu zupełnie szczerze powiedzieć, że drugiej takiej branży, która tak bardzo psułaby państwo, to ja nie znam". Pytał, „a gdzie jest piątka dla osób, które mieszkają koło ferm? […] Kto im to zrekompensuje i w jaki sposób?".

W sprawie zakazu futer wypowiedziała się także przedstawicielka Związku Przedsiębiorców i Pracodawców Kamila Sotomska, która zastrzegła, że sytuacja, w której zwierzęta są hodowane w nieludzkich warunkach, nie powinna mieć miejsca w cywilizowanym społeczeństwie, ale pytała, z drugiej strony, czy można zdelegalizować praktycznie z dnia na dzień jakiś rodzaj działalności gospodarczej. Odnosiła się do przykładów innych państw, które wprowadziły zakaz. Wspomniała, że „kluczową konsekwencją wprowadzenia zakazu hodowli w Polsce w proponowanym trybie będzie radykalny wzrost ryzyka regulacyjnego w Polsce".

W sprawie cyrków wypowiedziała się przedstawicielka Związku Pracodawców Cyrku i Rozrywki Renata Wójtiuk-Janusz, podkreślając, że „zwierzęta dla przedsiębiorców cyrkowych i dla środowiska cyrkowego są bardzo ważne, są kochane i nikt się nad nimi nie znęca", a „cyrk to nie tylko zwierzęta. Cyrk to również kultura. To nie jest ta kultura dostępna w miastach, taka oczywista, balet, opera, teatr, to jest kultura dla małych ośrodków miejskich i wiejskich". Krytykowała raport

fundacji Viva! o polskich cyrkach, który w jej ocenie powstał na podstawie obserwacji wolontariuszy „bez wykształcenia weterynaryjnego". Ostrzegała, że

> nie będzie się już odbywać rekonstrukcja Bitwy Warszawskiej, bitwy pod Grunwaldem czy też oblężenia Malborka, nie będzie wielbłądów na Trzech Króli, ponieważ wszystkie te czynności będą podpadać pod ten zakaz.

Odnotowała z niepokojem, że istnieją ruchy, które mówią o zrównaniu praw zwierząt z prawami ludzi.

W wielu wypowiedziach łączono kilka aspektów ustawy, w tym ograniczenia w uboju bez ogłuszania oraz zakaz hodowli zwierząt na futra. Andrzej Danielak, prezes Zarządu Głównego Polskiego Związku Zrzeszeń Hodowców i Producentów Drobiu, oświadczył, że „traktują oni swoje zwierzęta humanitarnie, bowiem dopiero wysoki dobrostan gwarantuje pożądaną produktywność". Przewidywał, że „dzisiaj celem są zwierzęta futerkowe. Jutro […] celem będą króliki", a „pojutrze tym celem będzie produkcja jaj w klatkach". Ponadto, w jego ocenie, „każda hodowla, każdy chów niesie w sobie jednostki chore, skaleczone, nadające się zgodnie z prawem do utylizacji", a w polskiej branży drobiarskiej jest to „37 milionów sztuk samych brojlerów kurzych do utylizacji w ciągu roku w skali kraju". I pytał, „czy z tego powodu, z powodu naturalnych wybrakowań mamy likwidować całe branże". W jego ocenie „trzeba doprecyzować prawo tak, żeby nie mogły wystąpić patologiczne zachowania", a nie likwidować legalną produkcję,

> która jest bardzo potrzebna, branży drobiarskiej i nie tylko, rybnej i innej zwierzęcej, choćby z tego tytułu, że przynosi bardzo duże korzyści ekonomiczne branżom zwierzęcym, bowiem legalnie i w sposób naturalny utylizuje te odpady.

Sławomir Izdebski, przewodniczący Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych Rolników i Organizacji Rolniczych, mówił, że reprezentuje „piątkę dla ludzi, czyli dla rolników". Zauważył, że

> z jednej strony mamy wielkoprzemysłowy tucz trzody chlewnej, który jest we władaniu zachodnich korporacji, z drugiej strony mamy typowe gospodarstwa rodzinne, [...] które hodują bydło i które hodują zwierzęta futerkowe. I państwu nie przeszkadza to, że w jednym miejscu jest hodowanych po 10 tysięcy sztuk trzody chlewnej.

Podkreślał, że „nikt, żadna grupa społeczna nie dba o zwierzęta tak, jak dbają rolnicy". Tłumaczył, że

> uderzanie dziś choćby w jedną gałąź powoduje to, że uderzacie we wszystkie gałęzie. Jeśli nie będzie hodowli zwierząt futerkowych, to nie będzie co robić z odpadami [...]. Komu ja sprzedam zboże, jeśli ograniczycie państwo hodowlę bydła, jeśli ograniczycie państwo hodowlę innych zwierząt.

Jurand Piotrowski, członek Polskiego Stowarzyszenia Przetwórców Ryb, wystąpił, jak wskazał, jako współwłaściciel przetwórni rybnej na Pomorzu i członek Polskiego Stowarzyszenia Przetwórców Ryb, i poinformował, że część jego branży „z hodowcami zwierząt futerkowych żyje w znacznej symbiozie" i

> w skali roku to [sprzedaż odpadów hodowcom] jest 50 milionów zł. Otóż jeżeli hodowle będą wygaszone, polscy przetwórcy tych 50 milionów zł nie uzyskają, mało tego będą musieli wydać niemal drugie 50 milionów zł na utylizację tychże odpadów.

Piotr Kulikowski, prezes Zarządu Krajowej Rady Drobiarstwa – Izby Gospodarczej, podał, że branża drobiarska daje miejsca pracy ponad 65 tys. pracowników, a „planowane jest wprowadzenie w jednym momencie 3 rozwiązań prawnych, z których każde będzie ciosem zagrażającym całej branży" – możliwość odsprzedaży surowców poprodukcyjnych do przemysłu futerkowego, ograniczenia w uboju halal oraz nowelizacja ustawy o soi GMO, która »w gigantyczny sposób wpłynie na ekonomię produkcji«".

Maria Czapp ze zrzeszenia kaszubskiego Porozumienia Producentów i Przetwórców Drobiu, współwłaścicielka zakładu przetwórstwa drobiowego, mówiła o miejscach pracy dla prawie 500 osób i 150 rodzinach, które dostarczają produkty do zakładu. Wspomniała: „W ubiegłym roku firma kartoniarska

wybudowała duży zakład, zaciągając zobowiązania kredytowe, głównie na nasze potrzeby". Odnosząc się do utylizacji odpadów, poinformowała, że obecnie otrzymuje 6 gr za 1 kg odpadów od firm, które wytwarzają pasze na potrzeby zwierząt futerkowych, a za utylizację będą musieli zapłacić 1,20 zł.

Maciej Grzechnik, przedstawiciel Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych Rolników i Organizacji Rolniczych, zauważył, że „aby zrozumieć istotę sporu, jaki się tu toczy, należy cofnąć się o tysiące lat, kiedy człowiek pierwotny dzięki istnieniu zwierząt na ziemi mógł zaspokoić swoje najważniejsze potrzeby", ale z czasem doszło do przerwania

> łańcucha skojarzeń od żywego zwierzęcia do kotleta na talerzu, czego szczególnym przykładem są reklamy, które widzimy w telewizji, odwołujące się do świata wyobrażeń przeciętnego widza, gdzie widać tańczące parówki czy fioletowe krowy.

Podsumował, że „przypisywanie zwierzętom ludzkiego świata wartości, o czym tu dzisiaj słuchaliśmy, zachowań i uczuć jest antropomorfizacją zwierząt" i „ideologia zmierzyła się z rozumem, w którym to starciu ten drugi nie ma szans". Na koniec wskazał, że ustawa powinna rozdzielać zwierzęta towarzyszące i hodowlę.

Daniel Adamczyk, przedstawiciel Pomorskiego Koła Hodowców Drobiu, wyznał, że dowiedział się na tej sali, że jego studia na Akademii Rolniczej „były bez sensu, ponieważ uczono mnie tam głupot, uczono mnie, że zwierzęta służą ludziom i że

my hodujemy je dla żywności, skór i futra". Zaproponował: „zamknijmy wszystkie rzeźnie, utwórzmy umieralnie dla zwierząt, hospicja i konsumujmy zwierzęta tylko wtedy, kiedy umrą naturalnie", a ponadto „zrezygnujmy ze służb weterynaryjnych, oddajmy całą władzę ekologom".

Franciszek Podlacha, dyrektor do spraw Rozwoju w Polskim Towarzystwie Gospodarczym, podkreślił, że

> naszą siłą jest zdrowa, tania, wysokiej jakości żywność, w tym produkcja zwierzęca. Polska jest europejskim liderem w produkcji drobiu, wiceliderem w produkcji futer, mamy siódme miejsce w produkcji wołowiny. To są nasze srebra rodowe.

Przewidywał, że zakłady produkcji drobiu i wołowiny

> w dużej części mogą przejąć inwestorzy zagraniczni. Gdy rynek zostanie już przejęty, skonsolidowany, ceny mięsa dla konsumentów znacząco wzrosną, ponieważ wzrosną koszty ich produkcji,

a przepisy „o zakazie uboju religijnego na eksport i o zakazie hodowli zwierząt futerkowych […] uderzą w polski interes narodowy".

Sławomir Szyszka, przedstawiciel Porozumienia Związków i Organizacji Rolniczych Południowej Wielkopolski, zauważył, że „jakoś nikt nie protestuje w momencie, kiedy właściciele ferm drobiu czy norek, czy producenci bydła budują silosy na

zboże i realizują skup". Zapraszał: „Niech przedstawiciele organizacji przyjadą i niech załadują zwierzęta [do rzeźni] w taki superhumanitarny sposób". Wyjaśnił, że „ubijacz musi trafić w punkt wielkości 23 mm². Jest to niemożliwe, niemożliwe, żeby to było skuteczne".

Michał Kołodziejczak, prezes Zarządu Fundacji AgroUnia, zauważył na wstępie, że zwierzęta zostały uprzedmiotowione przez Jarosława Kaczyńskiego, który „czyści nie tylko swoją partię, lecz także czyści was, opozycję". Ustawę nazwał bombą atomową, „która zawiera w sobie kilka zapalników". Pierwszy to „kolega Wójcik i norki", czyli „ogromna branża, ogromny dział gospodarki, który jeszcze dodatkowo napędza coś innego", drugi – zwierzęta hodowlane, trzeci – schroniska, psy, bezdomność zwierząt, które powinny zostać, w ocenie Kołodziejczaka, uregulowane odrębnymi ustawami.

Mirosław Kalicki, członek Krajowej Rady Lekarsko-Weterynaryjnej, podniósł

> problem lekarzy weterynarii, którzy się nastawili tylko i wyłącznie na leczenie zwierząt futerkowych, […] bo oni również ponoszą duże straty w momencie, kiedy nagle muszą się przebranżowić, gdyż mają sprzęt, mają wiedzę.

Wspomniał, że „nie był winny lekarz weterynarii na granicy [sprawa tygrysów], że w Polsce nie ma schroniska dla zwierząt egzotycznych". Postulował, żeby wpisać do ustawy zakaz trzymania w domach zwierząt naczelnych poza ogrodami

zoologicznymi i poza placówkami naukowo-badawczymi, gdyż wtedy „nie będzie tego znęcania się".

Mirosław Borowski, wiceprezes Zarządu Krajowej Rady Izb Rolniczych, wskazał, że „w ustawie nie ma nic wartościowego dla rolnictwa. Jest to po prostu likwidacja rolnictwa".

Część głosów dotyczyła wyłącznie kwestii ekonomicznych lub formalno-prawnych. Ewelina Domeracka-Smolna, przedstawicielka Krajowego Związku Banków Spółdzielczych, poinformowała, że reprezentuje „klientów [banków spółdzielczych], czyli rolników, których dotkną skutki tej ustawy", którzy zajmują się

> produkcją roślinną, zwierzęcą, przedsiębiorców zajmujących się przetwórstwem mięsa z tzw. uboju rytualnego, […] przedsiębiorców zajmujących się przetwórstwem rolno-spożywczym, pasz, firmy transportowe.

Zauważyła, że skutkiem przepisów będzie powstanie tzw. efektu domina w życiu społecznym i w życiu gospodarczym, a „nagłe uniemożliwienie prowadzenia tej działalności oznacza brak zdolności kredytowej". Patryk Wachowiec, przedstawiciel Fundacji Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR, zauważył, że z uwagi na zakres ustawy Polska zobowiązana jest do notyfikacji i odroczenia prac do czasu wyrażenia opinii przez Komisję Europejską, a zaniechanie notyfikacji skutkuje bezskutecznością takich przepisów wobec jednostek. Zwrócił także uwagę na wpływ określonych rozwiązań na swobodę przepływu towarów lub usług. Anna Józefowicz-Hlebicka, przedstawicielka

Kancelarii Domański Zakrzewski Palinka, także odniosła się do obowiązku notyfikacji, podkreślając, że

> skutki braku notyfikacji są daleko idące, bo skutkiem braku notyfikacji jest tak naprawdę obowiązek każdego organu krajowego odmowy zastosowania nienotyfikowanych przepisów technicznych.

Zaproponowała w związku z tym dwa rozwiązania: „uchwałą Senatu można odrzucić ustawę w całości jako uchwaloną przez Sejm z naruszeniem trybu ustawodawczego" albo „dalej procedować tę ustawę, ale z wyjęciem z niej przepisów technicznych, w tym zakazu chowu i hodowli zwierząt futerkowych".

Pojawiły się także głosy bardziej progresywne. Ewa Zgrabczyńska, dyrektorka Ogrodu Zoologicznego w Poznaniu, na wstępie zauważyła, że przyjechała zabrać głos w sprawie zakazu organizowania widowisk cyrkowych z udziałem zwierząt, ale znalazła się „w rzeczywistości alternatywnej". W odniesieniu do twierdzeń hodowców o odpływie młodych osób ze wsi pytała: „A może młode osoby nie chcą spożywać mięsa, nie chcą uczestniczyć w uboju rytualnym i utrzymywać psów na krótkich łańcuchach?". Poinformowała, że

> prowadzi interwencje w sprawach dotyczących zwierząt, od zwierząt towarzyszących po egzotyczne, przez kilkadziesiąt lat, łażąc w gnoju i szukając tych lekarzy weterynarii, którzy podobno 24 godziny na dobę dyżurują, bezskutecznie.

Podkreśliła, że na kilkadziesiąt interwencji, w których uczestniczyła, „zdarzyły się pojedyncze przypadki, kiedy lekarz weterynarii był w stanie rozpoznać stan zdrowia zwierzęcia zgodnie ze stanem faktycznym i rzeczywistym". Mówiła, że „te obrazy, które serwują nam media, to nie są pojedyncze obrazy, to są zwierzęta cierpiące". Odnosząc się do kwestii chorób wnoszonych w trakcie interwencji, podnoszonej przez hodowców, wskazała, że „do Ogrodu Zoologicznego w Poznaniu przychodzi ok. 0,5 miliona osób rocznie, a mimo to nie zdarzają się choroby przekazywane przez ludzi zwierzętom". Co do zakazu wykorzystywania zwierząt w cyrkach podkreśliła, że tresura stanowi znęcanie się nad zwierzętami i polega na łamaniu przemocą natury biologicznej zwierzęcia, a ponadto „pod przykrywką cyrku w Polsce funkcjonują nielegalne hodowle zwierząt egzotycznych". Wspomniała o tygrysach, które utknęły na granicy polsko-białoruskiej:

> Przez 6 dni lekarz weterynarii nie był w stanie stwierdzić, że zwierzęta umierają z głodu i pragnienia, oraz nie był w stanie przeprowadzić wyciągnięcia ich z klatek czy znaleźć dla nich miejsca pobytu.

Na zakończenie dodała, że

> areał osobniczy życia norki czy lisa, […] to w naturze 40–120 ha. Jeżeli państwo zasądzicie takie klatki dla zwierząt, to myślę, że będziemy wtedy mogli mówić o utrzymaniu dobrostanu.

Antoni Raciborski, prezes Stowarzyszenia Otwarte Ramiona, który przedstawił się także jako przedstawiciel biura Roberta Biedronia, posła do Parlamentu Europejskiego, podkreślił, że „noszenie futer czy cyrk ze zwierzętami to zbędne ludzkie fanaberie okupione cierpieniem zwierząt". Zauważył, że opowiada się mity na temat hodowli zwierząt futerkowych:

> Słyszymy opowieści o dziesiątkach tysięcy osób zatrudnionych na fermach. Tymczasem według danych z ZUS w 2017 roku zatrudnionych tam było blisko tysiąc osób. Słyszymy o olbrzymich wpływach do budżetu państwa, tymczasem branża hodowli zwierząt futerkowych odpowiada jedynie za 0,0008% PKB.

Odniósł się do sytuacji mieszkańców wsi, których

> nikt nie pyta o zdanie przed rozpoczęciem budowy, a to oni muszą potem ponosić konsekwencje, zmagać się z ogromnymi plagami owadów czy nieznośnymi zapachami, które uniemożliwiają im normalne życie.

Na koniec podkreślił, że celem organizacji prozwierzęcych „nie jest bycie konkurencją dla inspekcji weterynaryjnej ani wszczęcie jakiejś wojny".

Podczas komisji przemawiali także posłowie. Poseł Stefan Krajewski zauważył, że sposób prowadzenia posiedzenia komisji senackiej jest „nieporównywalny z procedowaniem posiedzenia sejmowej komisji rolnictwa" oraz z karygodnym

sposobem procedowania projektu ustawy w Sejmie. Negatywnie ocenił uprawnienia organizacji społecznych: „W dobie z jednej strony ASF, a z drugiej strony COVID, gdzie wszyscy się obawiają o bezpieczeństwo, okazuje się, że można wprowadzać na teren gospodarstwa zupełnie przypadkowe osoby". Przewidywał, odnosząc się do stwierdzenia, że fermy norek śmierdzą:

> Za chwilę usłyszymy, że śmierdzą obory, chlewnie, kurniki. Wieś równa się produkcja rolnicza. Nie przeszkadzają nam składowiska, wysypiska śmieci, odpadów, zakłady utylizacyjne, oczyszczalnie ścieków, bo uznajemy, że one muszą być.

Zauważył, że zwierzęta ulegają wypadkom i „nie można wykorzystywać zdjęć z takich zdarzeń jako dokumentacji tego, że rolnik, właściciel źle się tymi zwierzętami zajmuje". Nie zgodził się z tym, że psy na wsi są źle traktowane, gdyż w jego okolicach „większość psów dzisiaj jest trzymana w dobrych klatkach, w kojcach, na długich łańcuchach, w dobrych budach, przygotowanych przez stolarzy".

Poseł Robert Winnicki mówił, że „zwierzęta są dane człowiekowi na służbę", ale „nie wolno się znęcać nad zwierzętami". Zauważył przy tym, że „horyzontem działań organizacji prozwierzęcych jest weganizm", a przecież „mamy prawo do tego, żeby nasze szczęście polegało na tym, że trzymamy rybki w akwarium, kota w domu, że spożywamy niektóre zwierzęta, a z innych nosimy odzienie, skóry czy futra". W jego ocenie „produkcja zwierząt", przeniesie się do innych państw,

„w których poziom dbałości o dobrostan zwierząt jest znacząco niższy". W jego ocenie, pod względem prawnym, „w tej ustawie nic z niczym się nie klei. To jest wzięcie iluś najróżniejszych obszarów" oraz „notyfikację powinien wykonać Sejm i będą z tego tytułu problemy". Pytał: „Co osiąga [państwo], poza koniecznością wypłacania dzisiaj wielomiliardowych odszkodowań?". Wyraził zdumienie

> nie szaleństwem Jarosława Kaczyńskiego i tym, że większość posłów w klubie dała się złamać, ale tym, że rzekoma opozycja, Platforma i Lewica, idą dzisiaj na pasku Jarosława Kaczyńskiego, dają się rozgrywać.

Ostrzegał rolników:

> Jak nie przyjedziecie do Warszawy, nie zablokujecie Warszawy, nie zablokujecie miast wojewódzkich w Polsce, jak wy nie odpowiecie tym samym, czy z górnikami, czy bez górników, to po prostu was rozjadą.

Poseł Zbigniew Ziejewski poinformował, że rolnicy pytają go, co hodować, gdyż „boją się inwestować", oraz „błagają, żebyśmy poszli po rozum do głowy i żeby te błędy, które popełniliśmy w Sejmie, tu w Senacie poprawić". Podkreślał, że „polscy rolnicy są za dobrostanem zwierząt. Kochają zwierzęta".

Albert Kurkowski, pełnomocnik do spraw Ochrony Zwierząt Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, podkreślił, że nie jest związany „z żadną ze stron konfliktu pomiędzy środowiskami

rolniczymi a przedstawicielami niektórych organizacji posiadających w swym statucie zapisy o ochronie zwierząt". Poinformował o podpisaniu listu intencyjnego Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi i Prezesa Krajowej Izby Lekarsko-Weterynaryjnej w sprawie stworzenia centralnej urzędowej bazy ewidencyjnej wszystkich zwierząt oznakowanych mikroczipem. Zauważył przy tym:

> Dbając o najbliższe nam zwierzęta towarzyszące, nie możemy być hipokrytami i nie możemy zapominać, że wiele gatunków zwierząt wykorzystywanych w rolnictwie, hodowanych jest na pożywienie zarówno dla nas, jak i dla naszych psów i kotów.

Posiedzenie 8 października 2020 roku

Podczas kolejnego posiedzenia senackiej Komisji Ustawodawczej jej przewodniczący Krzysztof Kwiatkowski poinformował, że zgodnie z danymi, które odpowiednie instytucje przekazały komisji na jej prośbę, według stanu na grudzień 2019 roku liczba osób zatrudnionych w działalności o kodzie dotyczącym przemysłu futrzarskiego wynosiła 846, ubezpieczonych zarejestrowanych jako pracowników w tej branży było zaledwie 644, kwota przypisu składek na ubezpieczenia zdrowotne zaewidencjonowanych u płatników z tym kodem podklasy to ok. 3 mln zł w okresie styczeń – grudzień 2019 roku. Na posiedzeniu przedstawiono również opinie przygotowane na zamówienie komisji.

Profesor Marek Chmaj, przewodniczący Zespołu Doradców ds. Kontroli Konstytucyjności Prawa przy Marszałku Senatu

x Kadencji, wraz z profesorami Ryszardem Balickim, Mariuszem Bidzińskim, Radosławem Grabowskim i Bronisławem Sitkiem analizowali ustawę pod kątem jej zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej i przepisami prawa Unii Europejskiej. Zauważono, że ustawę uchwalono niezgodnie z zasadami techniki prawodawczej oraz z naruszeniem Regulaminu Sejmu, a niektóre jej regulacje – „bez większej refleksji". Wśród regulacji, które mogą rażąco naruszać Konstytucję, wskazano te dotyczącą uboju bez ogłuszania. Konstytucja gwarantuje bowiem swobodę działalności gospodarczej i swobodę kultu religijnego, a do rozporządzenia Rady nr 1099/2009 z 2009 roku w sprawie ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania Polska nie zgłosiła zastrzeżeń, co oznacza, że obowiązuje ono bezpośrednio i bez żadnych ograniczeń. Ponadto wprowadzane ograniczenia dokonywania uboju, który ma być teraz przeprowadzany tylko i wyłącznie na rzecz członków wspólnot religijnych, jest niezgodne także z przepisami traktatowymi, które dotyczą swobodnego przepływu towarów – poza granicę Rzeczpospolitej Polskiej, a w ramach Unii Europejskiej. Określenie „potrzeby członków" uznano za trudne do zdefiniowania, nie jest bowiem jasne, kogo można zaliczyć do danej wspólnoty religijnej, jeśli wspólnoty nie prowadzą list swoich członków, czy członkowie polskich wspólnot, ale mieszkający poza granicami kraju, będą mogli korzystać z takiego mięsa, i co to znaczy „potrzeba członków" danej wspólnoty. Kolejna kwestia, na którą zwrócono uwagę w ekspertyzie, to przyznanie rekompensat. Choć za wprowadzenie zakazu uboju religijnego w innym celu niż na potrzeby członków wspólnot oraz za

wprowadzenie zakazu hodowli zwierząt futerkowych ustawodawca przewiduje rekompensaty pieniężne, nie wiadomo, na jakich warunkach i w jakim zakresie będą one przyznawane, co będą obejmować, kto będzie je przyznawał i według jakiej procedury. Ostatnia kwestia poruszona w analizie to *vacatio legis*, które profesor Chmaj ocenił jako „absolutny chaos". W analizie rekomendowano wycofanie się z zakazu uboju bez ogłuszania dotyczącego eksportu albo wydłużenie *vacatio legis* tych regulacji do minimum 5 lat.

Z kolei profesor Andrzej Elżanowski, przewodniczący Zarządu Polskiego Towarzystwa Etycznego, zoolog, profesor nauk biologicznych, wspólnie z Wojciechem Pisulą, profesorem z Instytutu Psychologii Polskiej Akademii Nauk i przewodniczącym Rady Naukowej Instytutu, przygotował opinię z zakresu analizy uboju standardowego i rytualnego, szczególnie w kontekście spraw związanych z zadawaniem zwierzętom cierpienia. Profesor Elżanowski poinformował, że „cierpienie" to przyjęty w bioetyce termin, „są to po prostu stany motywacyjne negatywne, których się nie da usunąć". Opisał następnie, w jaki sposób przebiega prawidłowy ubój standardowy, i zaznaczył, że skala nieprawidłowości może sięgać nawet jednej trzeciej zwierząt zabijanych w danej rzeźni, ponieważ jednak wynikają one ze złej organizacji pracy, z niedziałania sprzętu, można je wyeliminować. W zakresie uboju rytualnego wskazał trzy raporty (Rady Dobrostanu Zwierząt Gospodarskich przy brytyjskim Ministerstwie Środowiska, Żywności i Spraw Wiejskich, Europejskiego Urzędu do spraw Bezpieczeństwa Żywności i raport w ramach interdyscyplinarnego projektu Dialrel, oba

przygotowane na zlecenie Komisji Europejskiej), potwierdzone setkami publikacji „w bardzo wysoko impaktowanych periodykach". Wykazały one, że ubój rozpoczynający się od podrzynania gardła i wykrwawienia bez pozbawienia świadomości jest zdecydowanie bardziej niehumanitarny niż ubój standardowy, a jednoznaczne wyniki badań przeczą „ekspertom – wyznawcom, którzy ustawicznie kolportują nierzetelne i dawno zdementowane publikacje". Dodatkowo wskazał, że średnia liczba cięć to ponad pięć dla halalu i ponad trzy dla szechity, a co za tym idzie, w jego ocenie „ta opowieść o idealnym uboju rytualnym w przypadku szechity jest mitem". Jako drugi mit wskazał twierdzenie, że krowy tracą świadomość zaraz po podcięciu. Większość krów traci świadomość po 20–80 sekundach, a „kilkanaście procent jeszcze się podnosi po podcięciu". Trzecim mitem, jak wspomniał, jest twierdzenie, że podcięcie przed ogłuszeniem jest warunkiem pełnego wykrwawienia, gdyż badania wykazały, że nie ma różnicy w tempie wykrwawiania między ubojem standardowym a rytualnym. Na koniec zauważył, że „to, co było możliwe i co było akceptowane 50 lat temu, czy nawet 30 lat temu, przestaje być społecznie akceptowane i etycznie możliwe dzisiaj".

Doktor Robert Mroczek z Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowego Instytutu Badawczego przedstawił analizy wpływu regulacji związanych z wygaszaniem branży futrzarskiej w Polsce i następstw likwidacji uboju rytualnego dla rolnictwa w Polsce. Zgodnie z dostępnymi danymi, w Polsce ferm zwierząt hodowanych na futra było 845, z czego 810 to były fermy aktywne, ale 107 to fermy z królikami,

które z ustawy mają być wyłączone. Odnosząc się do kwestii utylizacji odpadów, wskazał, że w 2018 roku fermy zwierząt futerkowych zagospodarowały ok. 430 tys. ton takich odpadów, co stanowiło ok. 20% odpadów pochodzących z przemysłu mięsnego, z rzeźni, z ubojni, i były to głównie odpady pochodzące z zakładów drobiarskich. Za te odpady fermy futrzarskie płaciły zakładom ok. 300–350 zł za tonę, co w sumie dawało kwotę ponad 100 mln zł. W przypadku likwidacji ferm futerkowych, w jego ocenie, takie produkty zagospodarowałby przemysł utylizacyjny lub inne firmy, i „dla przemysłu mięsnego, drobiarskiego nie będzie to się wiązało z dodatkowymi kosztami". Przechodząc do skutków wprowadzenia zakazu uboju rytualnego, poinformował, że w Unii Europejskiej Polska jest największym producentem mięsa drobiowego, jak również szóstym producentem mięsa wołowego. Następnie podał kilka danych dotyczących przemysłu mięsnego w Polsce. Zauważył, że „przemysł mięsny i drobiarski w podstawowej formie, jeżeli mówimy o ubojach, charakteryzuje się od lat niską rentownością". Przedstawiając skutki wprowadzenia zakazu uboju religijnego bydła i drobiu w Polsce, poinformował o przyjętych założeniach – że ilość mięsa wołowego pozyskiwana z uboju religijnego to 20%–40% w całym eksporcie mięsa wołowego, że przedsiębiorcy z tytułu wykonywania uboju na potrzeby religijne mieli większe marże, na poziomie 5%, 7,5% oraz 10%. W przypadku drobiu ekspert przyjął wyższe progi: 35%, 45% i 55%. W ten sposób w przypadku progu na poziomie 20% udziału uboju religijnego w eksporcie i przy marży na poziomie 5% potencjalna strata dla osób, które zajmowały się tą

działalnością wyniosłaby ok. 63 mln. W przypadku najwyższej marży, czyli 10%, potencjalna strata wyniosłaby ok. 126 mln. W przypadku 5-procentowej marży dla mięsa wołowego i drobiowego potencjalne niższe zyski wyniosłyby ok. 300–320 mln zł, a przy najwyższej marży, 10-procentowej, byłoby to ok. 650 mln zł. Zwrócił uwagę na dodatkowe problemy: Brexit, możliwy powrót ptasiej grypy, kwestię pasz, wzrost płacy minimalnej, stwierdzone przypadki salmonelli w mięsie drobiowym na rynku krajowym i na rynkach zagranicznych, pandemię COVID–19.

Profesor Artur Nowak-Far z Katedry Administracji Publicznej SGH przedstawiał analizę skutków społeczno-ekonomicznych wygaszania ferm zwierząt hodowanych na futra, z ujęciem systemu rekompensat, jak również odchodzenia od uboju bez ogłuszania, z uwzględnieniem sytuacji w wybranych krajach europejskich: Francji, Holandii, Niemczech i Czechach, gdzie wygaszenie takiej produkcji miało miejsce wcześniej. Jeśli chodzi o hodowlę zwierząt na futra, to w Polsce występuje terytorialna koncentracja produkcji (w województwie wielkopolskim i zachodniopomorskim), a zatem decyzja prawodawcy miałaby symetryczny wpływ na gospodarkę poszczególnych wspólnot w ujęciu lokalnym albo regionalnym. Polskie fermy produkują przy tym niemal w 100% na eksport i surowiec jest później wykorzystywany w innych gospodarkach narodowych do tego, żeby po głębszym przetworzeniu produktu uzyskać wyższe premie. Wspomniał, że istnieją trzy modele ograniczania działalności ferm. Pierwszy model polegał na wprowadzeniu bardzo wysokich standardów dobrostanu

zwierząt, które spowodowały nieefektywność gospodarczą, drugi model to zakaz tworzenia nowych ferm, trzeci – to zakaz ferm. W ekspertyzie przedstawiono także trzy systemy kompensacji w tym zakresie: norweski, czeski i holenderski, gdzie przewidziano pełne odszkodowania, okresy przejściowe lub odszkodowania wyłącznie dla podmiotów, które wykazały, że mają problemy w obsłudze zobowiązań. Jeśli chodzi o kwestie uboju rytualnego, to profesor Nowak-Far wskazał, że definicje samego uboju rytualnego w poszczególnych prawodawstwach się różnią. Konkludując, stwierdził, że każda decyzja podjęta przez prawodawcę będzie miała lokalne reperkusje, w tym dotyczące dochodów budżetowych samorządów terytorialnych.

Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu dokonało oceny skutków regulacji i przedstawiło dane dotyczące udziału Polski w produkcji drobiu i wołowiny oraz skór futerkowych w Unii Europejskiej oraz wartości dotyczące eksportu w tym zakresie. Przytoczyło, na podstawie pisma Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, że w zakresie hodowli zwierząt na futra w 2019 roku wpłaty z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych wyniosły ok. 22 mln zł, a z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych – ok. 75 tys. zł. Jeśli chodzi o skutki zakazu uboju rytualnego, to na podstawie danych Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowego Instytutu Badawczego Biuro Legislacyjne przyjęło, że strata przychodu z eksportu wyniosłaby 2,6 mld zł. Skutki dodatkowe w przypadku obydwu sektorów wynikają z faktu, że branże są powiązane z innymi sektorami. W zakresie legislacyjnym z kolei zwrócono uwagę na kwestie koniecznej notyfikacji

przepisów dotyczących ograniczenia działalności przedsiębiorców w zakresie prowadzenia schronisk dla zwierząt oraz wprowadzenia zakazu hodowli zwierząt na futra. Definicja psa rasowego i kota rasowego w ocenie Biura Legislacyjnego budziły wątpliwości w kontekście zarówno art. 2 Konstytucji (zasada demokratycznego państwa prawa i sprawiedliwości społecznej), jak i art. 32 (równość wobec prawa). W odniesieniu do art. 7 ust. 4 Biuro podniosło wątpliwość, kto będzie rozstrzygać, czy dana interwencja jest uzasadniona. Wątpliwości legislacyjne wzbudziły także przepisy dotyczące form zadań własnych gminy polegających na zapewnieniu opieki bezdomnym zwierzętom, zwierząt przechodzących w stan spoczynku, upoważnienia ustawowego w sprawie potrzeb członków związków wyznaniowych o uregulowanej sytuacji prawnej funkcjonujących na terytorium RP. Przedstawiciel Biura Legislacyjnego Kancelarii Senatu wskazał także na niezgodność z rozporządzeniem Rady 1099/2009 w sprawie ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania. Zwrócono uwagę także na przepis określający kwestie nakładania grzywien w drodze mandatu karnego, który spowoduje, że mandaty będą wymierzać Inspekcja Transportu Drogowego oraz Inspekcja Weterynaryjna, przy czym Inspekcja Weterynaryjna będzie mogła wymierzyć grzywnę do 5 tys. zł, a Inspekcja Transportu Drogowego – za takie same wykroczenia – do 500 zł. Wątpliwości dotyczyły także przesłanek, które organizacja pozarządowa musi spełnić, aby minister właściwy do spraw administracji publicznej wpisał ją na prowadzoną przez siebie listę, a także dotyczyły rekompensat dla podmiotów prowadzących w dniu

wejścia w życie ustawy działalność w zakresie uboju rytualnego i hodowli zwierząt na futra. Biuro Legislacyjne zwróciło także uwagę na to, że terminy wejścia w życie wymagają szczegółowej analizy pod kątem skutków regulacji, a sposób zredagowania przepisów dotyczących wejścia w życie poszczególnych regulacji jest „nieprzemyślany i niespójny".

Jacek Łukaszewicz, prezes Krajowej Rady Lekarsko-Weterynaryjnej, skoncentrował się na kwestii zwierząt bezdomnych i zauważył, że „ustawa absolutnie nie zajmuje się jedną z najistotniejszych kwestii, a mianowicie działaniami mającymi na celu ograniczenie tejże bezdomności". Zaproponował wprowadzenie przepisów dotyczących obligatoryjnego znakowania psów i kotów, a także wprowadzenie urzędowego rejestru tych zwierząt. Wspomniał, że za takim rozwiązaniem w swoim raporcie z 2016 roku opowiadali się również NIK oraz przedstawiciele samorządów terytorialnych. Marek Mastalerek, sekretarz Krajowej Rady Lekarsko-Weterynaryjnej, zaapelował o rozszerzenie katalogu form znęcania się nad zwierzętami o przepis dotyczący niepodjęcia lub zaniechania leczenia zwierzęcia. Za konieczne uznał także wzmocnienie Inspekcji Weterynaryjnej i określenie roli urzędowego lekarza weterynarii.

Następnie wypowiadali się senatorowie. Jan Maria Jackowski podkreślił, że z ekspertyz

> wyłania się [...] porażający obraz. To, co przyszło do nas z Sejmu, jest bublem prawnym. [...] mamy do czynienia z ustawą, którą w zasadzie, można powiedzieć, szalenie trudno byłoby w tej chwili wyprostować.

W jego ocenie ustawa obejmuje trzy obszary, które wzbudzają szczególne wątpliwości środowisk rolniczych, jak również środowisk obrońców zwierząt. Pierwszy obszar to kwestia uprawnień organizacji społecznych – „kto, na jakich zasadach i z jakimi skutkami prawnymi mógłby podejmować te czynności", „kwestia naruszenia miru domowego", a poza tym „służby specjalne będą mogły założyć organizację ekologiczną i uzyskać możliwość wglądu do czyjegoś mieszkania". Drugi obszar to kwestia braku odpowiedniego *vacatio legis*. Trzeci obszar to kwestia uboju bez ogłuszania. Zauważył, że „to jest materia dotycząca przynajmniej 3 ustaw" i to „powinien być projekt rządowy, poprzedzony konsultacjami międzyresortowymi i opiniami zainteresowanych środowisk". W podobnym tonie wypowiadał się senator Jan Filip Libicki (KP Koalicja Polska – PSL), który podkreślił, że „mamy do czynienia z, krótko mówiąc, niechlujstwem legislacyjnym", czego dowodem jest nie tylko opinia profesora Chmaja, ale też liczba poprawek, które złożył do ustawy senator Pęk. Obawiał się jednak, że gdy Senat odrzuci ustawę, Sejm „odrzuci nasze veto", dlatego zaproponował, aby wprowadzić do ustawy jak najwięcej poprawek, a „3 poprawki mają tutaj charakter absolutnie zasadniczy". Po pierwsze, to długie *vacatio legis* na zakaz hodowli zwierząt na futra. Po drugie, to „inspekcje robotniczo-chłopskie", gdyż

> nie może być tak, że oto nagle jakaś grupa młodych ludzi bez doświadczenia w szlachetnych intencjach zakłada sobie stowarzyszenie i ma prawo wejść do rolnika, który

> się na tym wszystkim zna, jest fachowcem, i tłumaczyć mu, że on w jakiś sposób źle hoduje te zwierzęta, które ma.

Po trzecie, to mięso halal i koszer, gdyż nie można eliminować „tak ważnej części polskiego eksportu". Senator Ryszard Bober wskazał, że „ustawa, która dotarła do Senatu, jest jedną z najgorzej przygotowanych pod względem legislacyjnym". Podkreślił, że „rolnictwo to są naczynia połączone", i wspomniał, że spotkał się z zarządem krajowej rady spółdzielczości bankowej i

> jeżeli będą takie terminy, jak obecnie, to będą musiały zostać wypowiedziane pewne kredyty, a to pociągnie lawinę upadłości i spowoduje tragedie dla tych wszystkich rodzin, które mają w taki czy inny sposób powiązania i muszą realizować swoje zobowiązania wobec instytucji trzecich.

Pytał o prowadzenie schronisk:

> Dlaczego organizacje mają mieć pierwszeństwo przed prywatnymi przedsiębiorcami, którzy zgodnie z zasadami, zgodnie z wytycznymi, z rozporządzeniami poszczególnych ministrów prowadzą normalną działalność gospodarczą, mają podpisane umowy z gminami na taką działalność?

Na zakończenie podkreślił: „Ja, jako hodowca zwierząt, również mam empatię. One przynoszą mi określone dochody".

Senator Adam Szejnfeld (KP KO) wskazał, że ta ustawa to

> dowód na to, czym się kończy sytuacja, kiedy tworzy się projekty ustaw, łamiąc wszelkie podstawowe zasady dobrej legislacji, kiedy tworzy się ustawy, jak to się mówi, na kolanie, kiedy przeprowadza się proces legislacyjny bez konsultacji społecznych, nie pyta się adresatów przyszłego prawa, jak oni je odbierają, jak opiniują, jakie mają oczekiwania i postulaty, kiedy nie tworzy się prawa ze wszystkimi, tylko jakby przeciwko komuś.

Wspomniał o „lawinie poprawek" zaproponowanych przez Biuro Legislacyjne Senatu i przez senatora Pęka. Senator Marek Borowski (KP KO) pytał: „Jak można decyzją jednego człowieka wrzucać tego rodzaju ustawę, przeprowadzać ją w ciągu jednego dnia, odrzucać poprawki?". Zgodził się z propozycjami poprawek dotyczących obowiązku elektronicznego znakowania zwierząt oraz podkreślił konieczność regulacji dotyczących rekompensat. Senator Marek Pęk, proponując poprawki, podkreślił, że ustawę trzeba poprzeć, a „bardzo ważną wartością tej ustawy, która przyszła do nas z Sejmu, jest pewien szeroki kompromis polityczny ponad podziałami, który dał tej ustawie większość". Za demagogiczny i populistyczny uznał argument, że „jest jakaś jakoby spodziewana totalna klęska całego wręcz polskiego rolnictwa po przyjęciu tej ustawy", i nie widział „powodu, dla którego Polska miałaby zostać pod tym względem gdzieś w ogonie Europy czy w ogóle całego cywilizowanego świata".

Posiedzenie 12 października 2020 roku – poprawki senatorskie

Podczas trzeciego (ostatniego) posiedzenia Komisji Ustawodawczej przedstawiano i głosowano poprawki zgłoszone przez senatorów.

Poprawki dotyczyły[6]:

1) definicji kota rasowego i psa rasowego (poprawki nr 1 i 2; pierwsza została przyjęta);
2) uzupełnienia definicji zwierząt wykorzystywanych do celów specjalnych o psy Straży Marszałkowskiej (poprawka nr 3; przyjęta);
3) powrotu do obecnie obowiązujących przepisów w zakresie odbioru interwencyjnego zwierząt (poprawka nr 6; przyjęta);
4) warunków utrzymywania zwierząt domowych (poprawka nr 13; przyjęta);
5) utrzymywania zwierząt domowych na uwięzi (zakaz utrzymywania na uwięzi w sposób stały za wyjątkiem spaceru, kwestii trzymania zwierząt w kojcu oraz zakazu kolczatek; poprawka nr 14; przyjęta); senator Jerzy Czerwiński (KP PiS) pytał przy tym, co z psami,

6 W wyliczeniu nie przedstawiono poprawek, które miały charakter redakcyjny lub redakcyjno-legislacyjny, zostały wycofane przez wnioskodawcę, dotyczyły organów właściwych do wydania określonych rozporządzeń, a także tych poprawek, które stały się bezprzedmiotowe z uwagi na przegłosowanie innych.

które są „utrzymywane na wsiach do celów, nazwałbym, ochronnych gospodarstwa, sygnalizacyjnych?";

6) zakazów organizowania i uczestniczenia w konkursach, loteriach, aukcjach, licytacjach, w których zwierzę domowe stanowi nagrodę; przeprowadzenia egzekucji ze zwierząt domowych; sprzedaży i nabywania przedmiotów materialnych i niematerialnych, w przypadku gdy zwierzę domowe stanowi bezpłatne uzupełnienie do sprzedawanego przedmiotu (poprawka nr 16; przyjęta);
7) zakazu nabywania psów i kotów poza miejscem ich chowu lub hodowli, w tym za pośrednictwem internetu (poprawka nr 18, odrzucona);
8) możliwości prowadzenia schronisk dla zwierząt przez przedsiębiorców (poprawka nr 19; przyjęta);
9) możliwości prowadzenia schronisk przez organizacje społeczne, które nie mają statusu OPP (poprawka nr 20; przyjęta);
10) przekazywania przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta informacji do policji, straży gminnej, powiatowego lekarza weterynarii (poprawka nr 21; przyjęta);
11) objęcia zwierząt wykorzystywanych w celach obronnych przepisami o warunkach występów, treningów i tresury oraz metody postępowania ze zwierzętami (poprawka nr 22; przyjęta);
12) możliwości organizowania wystaw i pokazów zwierząt polegających wyłącznie na prezentowaniu cech danego gatunku zwierząt oraz pokazów psów specjalnych i ratowniczych (poprawka nr 23; przyjęta);

13) psów służbowych, które przechodzą na emeryturę (poprawka nr 27; przyjęta);
14) braku wskazania w przepisie o uboju bez ogłuszania na członków związków wyznaniowych o uregulowanej sytuacji prawnej na terytorium RP (poprawka nr 28; odrzucona);
15) dostosowania do przepisów rozporządzenia Rady 1099/2009 w sprawie ochrony zwierząt przed ich uśmierceniem i dokonywania uboju bez ogłuszania wyłącznie w rzeźni (poprawka nr 29; przyjęta);
16) doprecyzowania przepisu o ministerialnej liście organizacji pozarządowych uprawnionych do występowania w charakterze oskarżyciela publicznego w przypadku wykroczeń oraz doprecyzowania przepisów przejściowych w tym zakresie (poprawki nr 41, 42 i 59; przyjęte);
17) uzupełnienia przepisu o czynach karalnych o nowe zakazy (poprawka nr 43; przyjęta);
18) doprecyzowania możliwości występowania przez organizacje pozarządowe w sprawach o wykroczenia (poprawka nr 44; przyjęta);
19) obowiązku czipowania psów (poprawki nr 49 i 52; przyjęte);
20) odszkodowań oraz możliwości ubiegania się o rekompensatę przed sądem powszechnym (poprawki nr 57 i 58; przyjęte);
21) wydłużenia *vacatio legis* do 10 lat w przypadku zakazu hodowli zwierząt na futra oraz przepisów przejściowych dotyczących rekompensat w tym zakresie oraz

w zakresie uboju bez ogłuszania (poprawka nr 62; odrzucona).

Następnie przegłosowano ustawę w całości wraz z przyjętymi poprawkami: 9 senatorów i senatorek głosowało „za", 2 – było przeciw, 5 – wstrzymało się od głosu. Senatorem sprawozdawcą w imieniu Komisji Ustawodawczej został senator Marek Borowski.

Opinie, stanowiska i uwagi zgłoszone do Senatu w sprawie ustawy

Poza ekspertyzami i innymi materiałami, które przygotowano w toku senackiego procesu legislacyjnego przez Kancelarię Senatu lub na jej zlecenie, swoje opinie do ustawy zgłosiły instytucje, organizacje i inne podmioty, jak również osoby indywidualne[7].

7 Podczas senackich komisji odnoszono się do ich liczby – wskazywano, że wpłynęło ponad 3 tys. petycji i innych pism od podmiotów zewnętrznych. Zgodnie z zamieszczonymi na stronie Senatu dokumentami, kilka ekspertyz i materiałów pochodziło od Kancelarii Senatu, ponad 100 opinii wpłynęło od instytucji i organizacji, a 63 wiadomości, nazwane uwagami obywatelskimi – od osób zainteresowanych. Na stronie Senatu RP jedną z uwag (nr 48) zatytułowano: „Do dnia 05.10 napłynęło ponad 2030 uwag obywatelskich", na stronie nie zamieszczono jednak takiej liczby plików, https://www.senat.gov.pl/prace/proces-legislacyjny-w-senacie/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawa,1018.html (dostęp 4.03.2026). Nawet jednak przy dużo mniejszej liczbie uwag i stanowisk zamieszczonych na stronie Senatu (186) uwagę zwraca ogromna różnica w porównaniu do liczby uwag i stanowisk, które wpłynęły do Sejmu.

Opinie instytucji i organizacji

Do Senatu wpłynęło ponad 100 wystąpień instytucji i organizacji[8].

Krytykowano ustawę całościowo. Protestowano przeciwko jej przepisom jako realnemu zagrożeniu dla polskiego rolnictwa i polskich producentów rolnych, w szczególności ograniczeniom uboju rytualnego, zakazowi hodowli zwierząt na futra oraz zwiększeniu uprawnień organizacji społecznych (Krajowy Związek Rewizyjny Rolniczych Spółdzielni Produkcyjnych, Warmińsko-Mazurska Izba Rolnicza, Związek Zawodowy Centrum Narodowe Młodych Rolników, Polska Federacja Hodowców Bydła i Producentów Mleka, Porozumienie Związków Zawodowych i Organizacji Rolniczych Regionu Kujawsko-Pomorskiego, Krajowa Rada Spółdzielcza). Zauważano przy tym, że podczas ostatnich kampanii wyborczych z ust polityków partii rządzącej nie padła zapowiedź takich drastycznych zmian (Federacja Branżowych Związków Producentów Rolnych), oraz informowano, że wykaz posłów głosujących za przyjęciem ustawy rozesłano rolnikom (Porozumienie Rolników Opolszczyzny).

8 W części poświęconej pracom senackiej Komisji Ustawodawczej prezentowane były już opinie Biura Legislacyjnego Senatu, w tym ta dotycząca OSR, a także ekspertyzy przygotowane na zlecenie Kancelarii Senatu dotyczące wpływu regulacji związanych z likwidacją branży futrzarskiej w Polsce, skutków społeczno-ekonomicznych wygaszania ferm futerkowych z ujęciem rekompensat, jak również odchodzenia od uboju bez ogłuszania, a także jego sposobów ograniczających cierpienie zwierząt. Dlatego w tej część zostaną przedstawione jedynie opinie i uwagi od organizacji, instytucji i osób indywidualnych, które wpłynęły do Senatu.

Krajowy Związek Banków Spółdzielczych oceniał, że ograniczenia w uboju bez ogłuszania przełoży się na sytuacje banków spółdzielczych finansujących określone podmioty, co oznacza potrzebę wprowadzenia rekompensat dla banków. Stowarzyszenie „Realna Pomoc dla Zwierząt" odniosło się

> do zagrożeń dla budżetów wszystkich gmin w Polsce, oraz poddania Państwowej Inspekcji Weterynaryjnej ingerencji i uzależnieniu od żądań organizacji pozarządowych w zakresie działań nadzorczych PIW, a w wyniku tego doprowadzenie do destabilizacji pracy rolników prowadzących chów zwierząt oraz hodowców i schronisk dla zwierząt.

Ustawę skrytykował także Polski Związek Hodowców Koni, który poza wyrażeniem sprzeciwu wobec zmian w ustawie, które ograniczałyby możliwość utrzymywania zwierząt w systemie otwartym, negatywnie ocenił zarówno zakaz hodowli zwierząt na futra oraz ograniczenia w uboju bez ogłuszania, jak i to, że przepis umożliwiający organizacjom społecznym interwencyjne odbieranie zwierząt jest nadużywany.

Rzecznik Praw Obywatelskich, w odniesieniu do zakazów prowadzenia określonej działalności (występów cyrkowych z udziałem zwierząt oraz podobnych widowisk lub pokazów, chowu i hodowli zwierząt na futra, uboju bez ogłuszania), podkreślił, że konieczne jest zapewnienie odpowiedniego czasu na przebranżowienie, dostosowanie posiadanej infrastruktury do nowych zadań i wypracowanie na nowo pozycji na rynku,

tj. stosowne *vacatio legis*, ale także przyznanie adekwatnych rekompensat finansowych. Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców skrytykował wszystkie kwestie związane z prowadzeniem działalności gospodarczej: krótkie *vacatio legis*, zakaz hodowli zwierząt na futra, nieprecyzyjne przepisy dotyczące odszkodowań, zmiany w zakresie inspekcji weterynaryjnej jako znoszące ochronę praw przedsiębiorców oraz w zakresie prowadzenia schronisk przez przedsiębiorców.

Związek Przedsiębiorców i Pracodawców przekazał propozycje poprawek w zakresie wypłaty odszkodowań dla przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie hodowli zwierząt na futra lub uboju bez ogłuszania, a także dla pracowników. Karton Direct apelował o odrzucenie ustawy, która godzi w wolność sumienia i wyznania, uderza w interesy ekonomiczne przedsiębiorców, spowoduje wzrost cen mięsa, a także sprawi, że poza branżą futerkową „padnie także gałąź produkcji pasz i karm dla tych zwierząt oraz sprawi, że ubojnie będą musiały ponosić dodatkowy koszt utylizacji tychże odpadów". Petycję o podobnej treści przesłały także TWG Cargo sp. z o.o., PHU ToMi Jarosław Zientarski, Stapol. Przeciwko ustawie wypowiedziały się także ZK Opakowania s.c., Ubojnia Drobiu Gosz sp. z o.o., „JAR" s.c. Kaszubski Związek Pracodawców apelował o odrzucenie ustawy w zakresie zakazu hodowli zwierząt na futra oraz ograniczeń w uboju bez ogłuszania.

Wypowiadały się też samorządy i ich związki. Burmistrz Gminy Żukowo wraz z Radą Miejską ocenił, że ustawa zniszczy dobrze funkcjonujące branże i przyczyni się do strat podatkowych dla państwa polskiego i samorządów, w tym samorządu

żukowskiego. Rada Gminy Grębków poinformowała, że popiera dążenia do poprawy dobrostanu zwierząt, ale priorytetem powinno być dbanie o rozwój polskiej gospodarki i dobro polskich rolników. Rada wyraziła w związku z tym sprzeciw wobec zwiększenia uprawnień „tzw. organizacji prozwierzęcych", a także ograniczenia uboju rytualnego i zakaz hodowli zwierząt na futra. Na koniec odnotowała brak w ustawie rozwiązań najważniejszych w walce z bezdomnością zwierząt (czipowania i rejestrowania). Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Wielkopolski, na podstawie opinii samorządów lokalnych z regionu, wskazało, że „godna pochwały wola poprawy jakości życia zwierząt nie może być oderwana od innych czynników i powiązanego z nimi łańcucha uzależnień gospodarczych". Wśród szczegółowych uwag i propozycji zmian znalazły się kwestie dotyczące kojców (wymagania „będą niemożliwe do zapewnienia"), schronisk („nadmierne wymagania mogą spowodować utrudnienia niemożliwe do zrealizowania przez niektóre już istniejące schroniska", znakowania zwierząt („w gminach mniejszych, gdzie lekarze nie są tak dostępni do przeprowadzania tego typu zabiegów" oraz „w procesie legislacyjnym warto uwzględnić funkcjonujące dotąd bazy"), odbiorów interwencyjnych zwierząt („proponowana zmiana […] może stwarzać duże pole do nadużyć"), uboju bez ogłuszania i hodowli zwierząt na futra („okres przejściowy […] jest trudny do przyjęcia ze względu na wieloletnie zobowiązania finansowe (kredyty) przedsiębiorców").

Szeroko odnoszono się do kwestii uboju bez ogłuszania. Związek Polskie Mięso uznał przepisy dotyczące ograniczeń

w uboju bez ogłuszania za sprzeczne z polskim prawem, prawnie bezskuteczne ze względu na wyrok Trybunału Konstytucyjnego oraz ekonomicznie szkodliwe. Ostrzegał, że rynek eksportowy polskich firm przejmą francuskie i niemieckie zakłady mięsne.

Krajowa Rada Drobiarstwa Izba Gospodarcza również wskazywała, że ustawa wspiera zagranicznych konkurentów z branży. Zakład Przetwórstwa Mięsnego „Zaczyk" uznał, że to „obdarowanie dochodowym rynkiem producentów z innych krajów" i „działanie jawnie antypolskie". Rada Powiatowa Dolnośląskiej Izby Rolniczej w Wałbrzychu wskazała, że wiele zakładów hodujących bydło może upaść, gdyż to na hodowców zostanie przerzucony koszt utylizacji odpadów. Zakaz uboju rytualnego natomiast, w ocenie Rady, spowoduje zwiększenie transportu żywych zwierząt na duże odległości, a „miejsce na rynku zwolnione przez polską wołowinę zostanie zajęte przez bydło brazylijskie". Dolnośląska Izba Rolnicza odwołała się do III Ogólnopolskiego Święta „Wdzięczni Polskiej Wsi", które odbywało się kilka dni wcześniej, podkreślając, że: „»Wdzięczni« polskim rolnikom posłowie »załatwili« rolnictwo jednym podniesieniem ręki i przyjęciem […] w nocy nowelizacji ustawy o ochronie zwierząt". Polski Związek Hodowców Bydła Białogrzbietego podkreślał, że zmiany „uderzą najmocniej w tę grupę, która od zawsze z wielkim poszanowaniem zajmowała się zwierzętami". Federacja Związków Zawodowych Pracowników Przemysłu Spożywczego oceniała, że zakaz uboju rytualnego drobiu na eksport stanowi poważne zagrożenie dla egzystencji tysięcy pracowników drobiarstwa. Federacja Związków Kółek

i Organizacji Rolniczych RP obawiała się destabilizacji rynku wołowiny, wieprzowiny i drobiu.

Polski Instytut Halal w obszernym piśmie (56 stron) odniósł się do kwestii ekonomicznych oraz do niekonstytucyjności ustawy. Wskazał, że ubój rytualny charakteryzuje się znacznie większym szacunkiem do zwierzęcia, a mięso pochodzące z tego uboju jest znacznie zdrowsze. Muzułmański Związek Religijny w Rzeczypospolitej Polskiej wspomniał, że ubój rytualny jest filarem najważniejszego święta muzułmańskiego – Kurban Bajram, polegającego na złożeniu w ofierze zwierzęcia zabitego rytualnie. Krytykował także zakaz stosowania systemów krępujących bydło przez umieszczenie w odwrotnym położeniu lub w innym nienaturalnym położeniu, gdyż mięso musi „spełniać m.in. warunek zwrócenia zwierzęcia w trakcie uboju w kierunku modlitwy muzułmańskiej, czyli miasta Mekka". Z kolei Związek Tatarów Gdańskich podkreślił, że ubój rytualny halal powinno się ograniczyć na potrzeby krajowych wspólnot religijnych, a „dotychczasowa formuła muzułmańskiego uboju rytualnego halal, realizowana przez byłego muftiego Tomasza Miśkiewicza, wykonywana była wyłącznie na potrzeby zagranicznych podmiotów". Zdementował, że ubój rytualny jest absolutnym obowiązkiem każdego muzułmanina, gdyż jest „obowiązkiem warunkowym".

Prezydent Tarnowa wskazywał, że „w przypadku wielu miast, w których obecnie funkcjonują zakłady reprezentujące branże mięsną, może dojść do załamania produkcji, a w efekcie do masowych zwolnień pracowników". Rada Miejska w Izbicy Kujawskiej wyraziła sprzeciw wobec uchwalonej ustawy,

„mając na względzie dobro rolników". Wójt Gminy Sierakowice oceniał, że ograniczenie uboju rytualnego oznacza odczuwalne zubożenie ludności wiejskiej w regionie kaszubskim.

Część podmiotów, sprzeciwiając się ograniczeniom uboju bez ogłuszania, poruszała w swoich stanowiskach także kwestie odbioru interwencyjnego zwierząt (Wójt Gminy oraz Radni Gminy Suchożebry – 16 osób podpisanych imiennie, Porozumienie Rolnicze Zrzeszeń i Organizacji Drobiarskich, Polska Federacja Hodowców Bydła i Producentów Mleka). Kujawsko-Pomorskie Zrzeszenie Hodowców Drobiu i Producentów Jaj w swojej *Petycji w obronie polskiego rolnictwa* wskazywało, że

> przekazanie ich [uprawnień] podmiotom prywatnym, często aktywistom działającym pod wpływem emocji, w warunkach konfliktu interesów i bez odpowiedniej wiedzy i doświadczenia, prowadzić będzie do nadużyć i jeszcze większego antagonizowania grup społecznych.

Federacja Związków Kółek i Organizacji Rolniczych RP zauważyła, że te organizacje mają „cechy ekoterrorystów", a przecież „wśród rolników jest wrodzona świadomość i empatia dla zwierząt".

Jeśli chodzi o podmioty, które wypowiedziały się wyłącznie w sprawie zakazu hodowli zwierząt na futra, to Krajowy Związek Hodowców Szynszyli podkreślił, że Polska jest światowym liderem, jeśli chodzi o produkcję futrzarską szynszyli, oraz że dziko żyjące szynszyle są zagrożone wyginięciem i polskie hodowle są podstawową rezerwą genetyczną dla reintrodukcji tego

gatunku. Dlatego, w ocenie Związku, konieczne było wyłączenie hodowli szynszyli z procedowanej ustawy (tak jak wyłączono hodowlę królików). Wśród wniosków szczegółowych zawarto postulaty dotyczące odszkodowań oraz okresu *vacatio legis*.

Zakazowi hodowli zwierząt na futra sprzeciwiała się także Krajowa Rada Drobiarstwa Izba Gospodarcza (jako branża drobiarska) oraz Zakład Przetwórstwa Mięsnego „Zaczyk".

Z kolei Koalicja Społeczna „Stop Fermom Przemysłowym", zrzeszająca kilkadziesiąt lokalnych społeczności, wspomniała, że w ciągu ostatniej dekady, w całej Polsce ponad 140 wsi prowadziło protesty przeciwko fermom norek, a

> mieszkańcy wsi, w wielu przypadkach rolnicy [...] utracili możliwość normalnego życia, a także konkretne pieniądze, ponieważ wartość ich nieruchomości drastycznie spadła, często o 50% i więcej. Poza stratami finansowymi dla mieszkańców dochodzi aspekt odorów, plagowych ilości much, gryzoni, a także wpływu takich instalacji na zdrowie ludzi.

Zauważono, że „przez lata prawodawstwo w Polsce ułatwiało rozrastanie się przemysłu futrzarskiego, jednocześnie ograniczając prawa lokalnych społeczności do obrony". Stowarzyszenie „Zielone Wsie" podkreślało, że ferm „nie powinniśmy wiązać z wsią ani z jej rozwojem", fermy futrzarskie „stały się mechanizmem do zarabiania pieniędzy przez jednostki kosztem mieszkańców wsi i małych rolników", a „dużą hodowlę powinniśmy traktować jak każdy uciążliwy zakład przemysłowy".

Mieszkańcy Gminy Witwica zauważyli, że „politycy często zapominają o ludziach, którzy muszą mieszkać w sąsiedztwie ferm", a ci są „nękani przez plagowe ilości much, które pojawiają się już w kwietniu i występują do października". Ponadto „nieprzyjemna, a wręcz uciążliwa woń towarzyszy nam od późnej wiosny do czasu uboju", natomiast ustawa „nie uderzy w prawdziwych rolników, a w przemysł futrzarski, który udaje produkcję rolną".

Jeśli chodzi o zakaz wykorzystywania zwierząt w celach rozrywkowych, to jedynie kilka podmiotów odniosło się wyłącznie do tych przepisów. Związek Pracodawców Cyrku i Rozrywki uznał zakaz organizowania i prowadzenia występów cyrkowych z udziałem zwierząt za sprzeczny z polskim prawem oraz z prawem Unii Europejskiej oraz za „szkodliwy społecznie i kulturalnie dla szerokiej rzeszy widowni cyrkowej w Polsce, głównie z małych ośrodków miejskich", a „scenariusze prezentacji zatwierdzane są przez Głównego Lekarza Weterynarii". Wspomniano:

> Polski Cyrk od kilku lat zmaga się z negatywną kampanią organizacji „pro-zwierzęcych", indoktrynujących społeczeństwo oszczerczymi hasłami, szkalującymi ludzi cyrku, ukazując ich jako ludzi niegodziwych i oprawców,

a „celem prezentowanej ideologii jest w istocie zrównanie praw ludzi i zwierząt kręgowych, a jak najszybciej człekokształtnych". Apel Związku poparła grupa artystów cyrkowych i pracowników branży cyrkowej.

Stowarzyszenie Chorągiew Husarska Województwa Pomorskiego jako środowisko jeździeckie oraz rekonstrukcji historycznej wyraziło wątpliwość, czy możliwe będą pokazy jeździeckie, turnieje rycerskie, prezentacje husarii, parady i defilady z udziałem koni, a także czy wydarzenia z udziałem koni, w tym zawody sportowe, turnieje rycerskie, inscenizacje, będą mogły być organizowane poza stadninami. Stowarzyszenie na rzecz Dobrostanu Ptaków Egzotycznych odniosło się do działania tzw. papugarni, pozostawionych poza wszelką kontrolą, gdzie zwierzęta są przetrzymywane na stałe. Dlatego zaproponowało, aby pokazy i wystawy zwierząt organizowane przez jeden podmiot mogły trwać maksymalnie 14 dni w roku, w tym 5 dni nieprzerwanie.

Jeśli chodzi o kwestie dotyczące zwierząt domowych, krytykowano definicję psa rasowego w kontekście monopolu organizacji, do których odnosi się definicja (International Association of Cynology and Felinology, Polski Klub Kynologiczny, Związek Owczarka Niemieckiego Długowłosego i Polski Klub Psa Rasowego, Związek Kynologiczny PL, Federacja Organizacji Kynologicznych, Związek Hodowców Psów Rasowych, Dolnośląski Związek Hodowców Psów, Federacja Organizacji Kynologicznych, Związek Hodowców Psów Rasowych, Kynologia Polska, Klub Miłośników Owczarka Staroniemieckiego), gdyż „zgodnie z zaproponowaną ustawą nasze psy przestaną być psami rasowymi w ojczystym kraju, a poza jego granicami będą uznawane za psy rasowe, co jest swoistym absurdem" (Stowarzyszenie Hodowców Zwierząt Rasowych Bell Cane). Podkreślano, że

tylko 1% psów służbowych zakupiono w ostatnich latach od Związku Kynologicznego w Polsce, a po wejściu w życie przepisu służby będą mogły kupować psy jedynie od hodowców tego Związku (Polska Federacja Kynologiczna). Wskazywano, że Związek Kynologiczny w Polsce, wskazany wprost w definicji, może zostać rozwiązany, gdyż „jest obecnie w głębokiej zapaści prawnej" (Związek Hodowców Psów Rasowych), „działają dwa zarządy, powstały ogromne nadużycia finansowe" (International Association of Cynology and Felinology) oraz istnieje ryzyko jego likwidacji z uwagi na „zachwianą strukturę, zarząd komisaryczny i szereg pism od Prezydenta Warszawy grożących rozwiązaniem stowarzyszenia" (Związek Kynologiczny PL). Wyrażano przy tym zrozumienie, że powodem takiego przepisu jest „chęć naprawy nieprzemyślanych skutków ustawy z 2012 r., w wyniku której mamy dzisiaj do czynienia z masowym, niekontrolowanym obrotem gospodarczym psami niespełniających standardów rasowości zawartych we wzorcach w kontekście i psa rasowego" (Związek Owczarka Niemieckiego Długowłosego i Polski Klub Psa Rasowego). Członkowie Stowarzyszenia Związek Kynologiczny w Polsce, wskazanego imiennie w przepisie, poinformowali, że w 2017 roku na władze naczelne stowarzyszenia

> zostali wybrani ludzie nieodpowiedzialni, którzy swoją butą, arogancją i chciwością doprowadzili w 3 lata nasze Stowarzyszenie na skraj upadku finansowego, legislacyjnego, jak i wizerunkowego.

Z kolei Zarząd Główny Związku Kynologicznego w Polsce zaproponował modyfikację definicji poprzez dodanie wskazania na udokumentowane pochodzenie w rodowodzie co najmniej pięciu pokoleń wstecz, z możliwością rozszerzenia do dziesięciu pokoleń.

Organizacje hodowców zwierząt domowych krytykowały także zbyt duże wymiary kojca (Polska Federacja Kynologiczna) i pytały, czy założenie 15 m^2 na kojec jest logiczne „skoro na jedno dziecko w przedszkolu przypada 2,5 m^2", a także „czy Posłowie i Senatorowie chcieliby, aby jakaś organizacja społeczna w nocy bez Waszej zgody włamała się do Waszego domu w asyście policji, a nawet pod Waszą nieobecność, aby skontrolować warunki, w jakich trzymacie swojego psa?" (Federacja Organizacji Kynologicznych). Artykuł 7 ust. 3 nazywano przy tym absurdem, gdyż dotyczy nadawania organizacjom społecznym „uprawnień równym służbom specjalnym: aby nawet w nocy, nawet bez zgody właściciela włamywała się do domów w asyście policji, a nawet pod nieobecność właściciela, aby skontrolować warunki w jakich trzymane jest zwierzę" (Stowarzyszenie Hodowców Zwierząt Rasowych Bell Cane) oraz wskazywano na niezgodność przepisu z Konstytucją, „Ustawami o Ochronie Miru Domowego i Ustawie o Ochronie Własności" (Polskie Centrum Miłośników Zwierząt, Federacja Organizacji Kynologicznych). Postulowano także obciążanie właściciela lub opiekuna zwierzęcia kosztami interwencji dopiero po zapadnięciu prawomocnego wyroku sądu (Kynologia Polska).

Z kolei Stowarzyszenie Hodowców Kotów sprzeciwiło się definicji kota rasowego i monopolowi Unii Felinologii Polskiej

i proponowało ujęcie w definicji trzech innych organizacji. Unia Felinologii Polskiej wyraziła poparcie dla ustawowego określenia definicji „kota rasowego", podkreślając, że związków hodowlanych jest zbyt dużo i nie ma nad nimi żadnej kontroli", a „stało się tak z powodu błędu legislacyjnego z 2012 roku", którego efektem

> są dziś setki większych i mniejszych organizacji hodowlanych, z których znakomita większość nie spełnia żadnych norm doboru osobniczego przy planie hodowlanym, norm bytowych dla zwierząt, norm dobrostanowych czy zwykłej rzetelności przy prowadzeniu ksiąg rodowodowych.

Jeśli chodzi o inne organizacje i uwagi dotyczące zmian w zakresie dotyczącym zwierząt domowych to Fundacja Czarny Pies i Biały Kot przedstawiła obszerne uwagi dotyczące kwestii interwencyjnego odbioru zwierząt przez organizacje społeczne krytykując wprowadzenie ministerialnej listy organizacji, działania organizacji w asyście policji, straży gminnej lub lekarza weterynarii oraz oceny stanu zdrowia przez policję lub straż gminną, a także inne ograniczenia możliwości działania organizacji w celu ochrony zwierząt. W ocenie Fundacji, zmiany uchwalone przez Sejm sprawiają, że ochrona zdrowia i życia zwierząt stanie się iluzoryczna. Krakowskie Towarzystwo Opieki nad Zwierzętami przekazało propozycję zmiany w zakresie art. 7 ust. 3 i 3a opartą o swoje doświadczenia związane z procedurą „odbierania zwierząt od okrutnych i nieodpowiedzialnych

właścicieli". Z kolei Krajowy Sztab Ratownictwa Społecznej Sieci Ratunkowej obawiał się, że

> prywatne fundacje będą mogły nadużywać swoich uprawnień i bezzasadnie wkraczać do mieszkań, domów i gospodarstw właścicieli zwierząt, bezzasadnie odbierać im zwierzęta tylko po to, żeby wymusić otrzymanie od tych właścicieli pieniędzy na swoje koszty, na zatrudnienie pracowników fundacji, w tym zatrudnionych przez te fundacje do wydawania opinii o konieczności odebrania i leczenia danego zwierzęcia, lekarzy weterynarii i następnie odpłatnego wykonywania takiego leczenia przez tych samych weterynarzy.

Stowarzyszenie Pokrzywdzeni przez System w obszernym piśmie (33 strony) za najbardziej niebezpieczne uznało regulacje dotyczące uprawnień organizacji społecznych do odbioru interwencyjnego zwierząt. Stowarzyszenie Na Rzecz Obrony Praw Ludzi i Zwierząt „Oddajcie Moje Psy" w podobnie obszernym piśmie (34 strony) za niedopuszczalne uznało,

> aby w państwie prawa jedna grupa obywateli czyli właścicieli zwierząt była traktowana inaczej – gorzej niż pozostali obywatele Polski, którzy zwierząt nie posiadają, poprzez dopuszczenie aby w prawo do ochrony miru domowego, w prawo własności oraz swobodnej działalności gospodarczej właścicieli zwierząt – mogły ingerować *de facto*

> przypadkowe osoby prywatne jeśli sobie założą fundację lub stowarzyszenie.

Pismo podobnej treści skierował Ruch „Przywrócić Prawo" Komitet Krakowski. Krajowa Izba Lekarsko-Weterynaryjna podkreśliła, że interwencje organizacji społecznych muszą odbywać się w obecności urzędowego lekarza weterynarii.

Schronisko dla Bezdomnych Zwierząt w Warszawie (Schronisko na Paluchu) zgłosiło postulaty wprowadzenia obowiązkowego czipowania psów i kotów właścicielskich oraz obowiązku tworzenia w schroniskach dla bezdomnych zwierząt wolontariatu, gdyż „nadanie tożsamości psom i kotom to najważniejsze narzędzie do walki z bezdomnością". Znakowania zwierząt dotyczyło także stanowisko Fundacji Safe Animal, w którym podkreślono, że obowiązek znakowania może być realizowany przez wiele podmiotów, a projektowane zmiany prowadzą do naruszenia zasady wolności gospodarczej i wolnej konkurencji, przy czym problemem obecnego systemu nie jest brak rejestru tylko dobrowolność znakowania. Podobną opinię przedstawiło Polskie Towarzystwo Rejestracji i Identyfikacji Zwierząt sp. z o.o., wyrażając niepokój w sprawie przepisów wskazujących Krajową Radę Lekarsko-Weterynaryjną jako jedyny podmiot wyznaczony do rejestracji zwierząt domowych oznakowanych mikroczipem w Polsce. Z kolei Krajowa Izba Lekarsko-Weterynaryjna podkreśliła potrzebę wprowadzenia obowiązkowego znakowania psów i kotów, proponując szczegółowe poprawki. Jednocześnie zaznaczyła, że interwencje

organizacji społecznych muszą odbywać się w obecności urzędowego lekarza weterynarii. Pomorska Fundacja Bracia Mniejsi podkreślała, że procedowana nowelizacja ustawy nie proponuje żadnego rozwiązania dla problemu braku miejsc w schroniskach oraz wzrastającej liczby bezdomnych zwierząt. Zaproponowała poprawki dotyczące znakowania zwierząt, sterylizacji i kastracji, opieki nad zwierzętami – ofiar zdarzeń losowych, schronisk, które miały na celu uszczelnienie systemu finansowania, odławiania i opieki nad bezdomnymi zwierzętami przez samorządy.

Federacja Organizacji Ochrony Zwierząt złożyła 15 konkretnych poprawek z merytorycznymi uzasadnieniami. Dotyczyły one w szczególności definicji psa i kota rasowego i eliminacji możliwości obchodzenia zakazu rozmnażania psów i kotów przez pseudohodowców, obowiązku utrzymywania zwierząt z zapewnieniem im dostępu do światła dziennego, zakazu utrzymywania zwierząt na uwięzi i doprecyzowania kwestii kojców, procedury odebrania zwierzęcia, zakazu organizowania i uczestniczenia w konkursach, loteriach, aukcjach lub licytacjach, w których zwierzę domowe stanowi nagrodę, jest przedmiotem loterii, aukcji lub licytacji, zakazu prowadzenia egzekucji ze zwierząt domowych, zakazu sprzedaży i nabywania przedmiotów materialnych i niematerialnych w przypadku, gdy zwierzę domowe stanowi bezpłatne uzupełnienie do sprzedawanego przedmiotu, konkretyzacji obowiązków gmin w zakresie zapobiegania bezdomności zwierząt oraz opieki nad zwierzętami bezdomnymi, wykroczeń, uprawnień organizacji społecznej w postepowaniu karnym. Fundacja Silesie Canis

zaproponowała kilka poprawek dotyczących w szczególności zakazu trzymania zwierząt domowych na uwięzi, kontroli schronisk dla zwierząt i sprzedaży zwierząt przez internet.

Odnoszono się także do kwestii statusu psów ratowniczych szkolonych przez organizacje pozarządowe (Stowarzyszenie Cywilnych Zespołów Ratowniczych z Psami STORAT w Rzeszowie) oraz do utraty mocy zezwoleń wydanych przedsiębiorcom prowadzącym schroniska (Wójt Gminy Czorsztyn).

Kilka opinii pochodziło od organizacji społecznych. Te popierały w swoich stanowiskach poszczególne przepisy ustawy. Stowarzyszenie Otwarte Klatki doceniło zakaz wykorzystywania zwierząt w cyrkach i zakaz uboju bez ogłuszenia. Odnosząc się do zakazu hodowli zwierząt na futra, przedstawiało warunki hodowli i kwestie dobrostanu tych zwierząt, a także wskazało na wpływ ferm futerkowych na osoby mieszkające w ich okolicy (odory, plagi much, wpływ na lokalny rynek i ekonomię). Prostowało także informacje dotyczące problemu odpadów poubojowych. Fundacja Na Rzecz Ochrony Praw Zwierząt EX LEGE za istotne uznała zakaz hodowli zwierząt na futra, zakaz wykorzystywania zwierząt w cyrkach oraz ograniczenia w uboju bez ogłuszania. Postulowała zmiany w zakresie czynów karalnych, zawarcie w ustawie definicji pseudohodowli, a także zmiany w zakresie art. 7 w celu zapewnienia skuteczności i szybkości działania organizacji. Stowarzyszenie Ekologiczne EKO-UNIA – zakaz hodowli zwierząt na futra („hodowla zwierząt na futra to brutalny proceder, który nie powinien mieć już dziś w XXI wieku miejsca w krajach rozwiniętych Unii Europejskiej", „problem dla lokalnych społeczności"), zakaz

wykorzystywania zwierząt w cyrkach („rozrywka […] odbywa się kosztem wyzysku zwierząt"), zakaz trzymania zwierząt na krótkiej uwięzi, stosowania kolczatek oraz zakaz uboju bez ogłuszania („potrzeby religijne nie mogą stanowić wartości wyższej niż respektowanie podstawowych praw i zachowanie podstawowego dobrostanu zwierząt"). Fundacja Compassion in World Farming popierając zakaz hodowli zwierząt futerkowych i zakaz wykorzystywania zwierzą w cyrkach, odniosła się głównie do ograniczeń uboju rytualnego, który, jak wykazywała na podstawie badań naukowych, skutkuje ekstremalnym bólem dla zwierząt. Fundacja Czarna Owca Pana Kota, wyrażając poparcie dla zakazu hodowli zwierząt na futra, zakazu wykorzystywania zwierząt w cyrkach, ograniczeń w uboju bez ogłuszania, zwróciła uwagę, że zmiany dotyczące uprawnień organizacji społecznych utrudnią lub nawet uniemożliwią ratowanie życia zwierząt w przypadku jego zagrożenia. Podobnie Stowarzyszenie Ochrony Zwierząt Ekostraż z Wrocławia pozytywnie zaopiniowało zakaz hodowli zwierząt na futra, ograniczenie uboju bez ogłuszenia, a krytycznie – ograniczenia w uprawnieniach organizacji społecznych do odbioru interwencyjnego zwierzęcia. Fundacja Terra Pura – Czysta Ziemia podkreśliła, że „zabijanie zwierząt dla swoich fanaberii, mody czy zachcianek estetycznych jest „biznesem" porównywalnym do handlu bronią, narkotykami czy handlu żywym towarem". Wzywała do „likwidacji starego – XIX wiecznego modelu ogrodów zoologicznych, które to stały się wręcz obozami dla dzikich zwierząt", a ich funkcjonowaniu towarzyszą „pobudki czysto ekonomiczne, konsumpcyjne i komercyjne". Jak wskazywała,

zagrożone gatunki w wyjątkowych sytuacjach powinny być hodowane w specjalistycznych ośrodkach naukowo-badawczych celem ich rozmnażania i wprowadzenia gatunku lub zwiększania jego nielicznej populacji w siedliskach naturalnych, a zwierzęta z ogrodów zoo w 90% nie nadają się do wypuszczenia ich na wolność. Pozytywnie do ustawy odniosła się także Fundacja Szkatułka.

Komitet Psychologii Polskiej Akademii Nauk popierał ustawę jako wynik „wielkiej, pożytecznej przemiany cywilizacyjnej i kulturowej społeczeństwa polskiego". Z kolei Komitet Nauk Zootechnicznych i Akwakultury Polskiej Akademii Nauk uznał zakaz hodowli zwierząt na futra oraz ograniczenia w uboju rytualnym za szkodliwe dla polskiej gospodarki, podkreślając, że firmy w Polsce zapewniają zwierzętom wysoki dobrostan. Dostrzegł jednak „potrzebę zmniejszenia ich uciążliwości środowiskowej". W odniesieniu do uboju rytualnego podkreślił, że to bardziej humanitarny sposób odebrania życia niż metody tradycyjne. Odwołując się do danych Związku Polskie Mięso, prezentował ekonomiczne skutki wprowadzenia zakazu tego uboju. Krytykował uprawnienia organizacji społecznych do odbioru zwierzęcia.

Uwagi obywateli i obywatelek

W ramach uwag obywatelskich odnotowano 63 stanowiska. Poniżej pogrupowano je według ich przedmiotu, a z uwagi na często osobisty i emocjonalny charakter tych wypowiedzi wiele z nich zacytowano wprost.

Wiele uwag miało charakter ogólny lub odnosiło się do całokształtu ustawy. Apelowano: „Proszę ratować życie (zwierzęta)". Oceniano, że choć „w ustawie brakuje niektórych bardzo potrzebnych kwestii, część zapisów jest nieprecyzyjna", to „milowy krok w dobrym kierunku". Argumentowano: „Czas już porzucić wizerunek zacofanej, ciemnej, prymitywnej i niehumanitarnej krainy i wybrzmieć w świecie pozytywnie i postępowo", „czas skończyć z barbarzyństwem", gdyż „Nie wypada, aby nasz kraj, szczycący się od wieków związkiem z religią katolicką (religią miłości i braku przemocy), nadal tak źle traktował zwierzęta", „Jako kraj, który cały czas się rozwija, powinniśmy dążyć do rozwiązań humanitarnych", a „Jako ludzie jesteśmy zobowiązani odpowiedzialnie podchodzić do słabszych. Obecne praktyki dot. zwierząt są skandaliczne". Oceniano, że

> jako jeden z ostatnich krajów Europy dopuszczamy zbrodnicze wobec zwierząt działania, jak fermy futrzarskie, ubój rytualny, myślistwo jako rozrywkę i rekreację, mordowanie karpia w każdym domu polskim jako wyraz radosnych świąt religijnych.

Pisano:

> Jestem szarym obywatelem kraju, nic szczególnego nie znaczę, ale chciałabym, aby mój głos dołączył do innych głosów obrońców praw zwierząt, żeby Państwo wiedzieli, że są ludzie, dla których prawa zwierząt stoją na równi z własnymi potrzebami codziennego życia. Jestem pewna,

> że można pogodzić interesy ludzi i nie krzywdzić zwierząt. Wierzę, że konsekwentna edukacja ludzi jest w stanie przynieść zrozumienie, że zwierzęta czują podobnie jak my – w tym strach i ból, i zasługują na szacunek. Pokażcie społeczeństwu, że zwierzęta to istoty żywe zasługujące na swoje prawa a nie tylko przedmioty wykorzystywane przez ludzi do realizacji swoich celów.

Postulowano zmiany w innych jeszcze obszarach, w tym zastąpienie meleksami koni ciągnących wozy do Morskiego Oka, podwyższenie kar dla ludzi znęcających się nad zwierzętami, zapewnienie dobrostanu zwierząt w ramach badań naukowych, powołanie na mocy ustawy rzecznika ochrony (lub praw) zwierząt, ograniczenie przewozów zwierząt na duże odległości, zakaz używania pejcza (np. w wyścigach) i bata (np. w gospodarstwach) w stosunku do koni, zakaz polowań na ptaki. W tym ostatnim przypadku szczegółowo argumentowano, że polowania na ptaki nie mają

> żadnego uzasadnienia, poza przyjemnością zabijania, którą czerpią ich uczestnicy. Mięso zabitych ptaków jest skażone ołowiem i nie nadaje się do spożycia. Ptaki, na które się poluje, nie czynią praktycznie żadnych szkód gospodarczych. Przy okazji strzelania do osobników z listy gatunków łownych, ginie bardzo dużo ptaków prawnie chronionych, ponieważ trudno w krótkim czasie i z dużej wysokości rozpoznać gatunek ptaka,

a ponadto „myśliwi podczas polowań na ptaki »produkują« więcej ołowiu, niż cały polski przemysł".

Z drugiej strony, przeciwnicy ustawy wskazywali, że „zamyka się przedsiębiorstwa, zamyka się sektory gospodarki, które płacą należne podatki, dają miejsca pracy, współpracują z innymi podmiotami", że jej rozwiązania „w sposób szczególny uderzą w cały niemal rynek rolny w Polsce" (obywatel RP posiadający czynne prawo wyborcze prowadzący na co dzień działalność rolniczą), „tym samym wpłynie w sposób bardzo negatywny na całą gospodarkę". Opisywano własną sytuację: „przedsiębiorcy, prowadzący hodowle zwierząt futerkowych pozyskują od prowadzonej przeze mnie rzeźni drobiu, odpady rzeźne, powstające w trakcie uboju oraz obróbki poubojowej, w szczególności flaki ptaków" (Rzeźnia Drobiu JK). Tymczasem „nikomu, tak bardzo jak właśnie rolnikom, nie będzie zależało na ochronie życia i zdrowia zwierząt, gdyż właśnie to rolnicy najlepiej wiedzą, że utrzymanie prawidłowego dobrostanu oraz przede wszystkim dobrej kondycji swoich zwierząt gwarantuje utrzymanie dla nich samych i ich bliskich" (młody inżynier i rolnik). Ubolewano, że „rolnicy, przez ustawodawcę oraz organizacje, które wielce „opiekują się" zwierzętami, są traktowani jako ludzie prości, zacofani barbarzyńcy, nieuki i prymitywi", a także „w myśl zasady »czyńcie sobie ziemię poddaną« zwierzęta mają służyć człowiekowi, oczywiście z zachowaniem reżimu sanitarnego".

Pytano: „Dziś rolnicy i przedsiębiorcy z branży okołorolniczej a jutro?". Wskazywano, że zakazy nie są dobrą drogą do rozwiązania problemów, tylko regulacje prawne zabezpieczające

bezpieczeństwo ludzi i dobrostan zwierząt. Oceniano, że „tym zachowaniem przedstawiciele suwerena działają na szkodę swojego narodu i Ojczyzny Polski" (m.in. Związek Zawodowy Rolników Ojczyzna pow. Turek), posłowie „z panem Jarosławem Kaczyńskim na czele […] zaszantażowali swój obóz polityczny i opozycję, że jeśli ktoś chce być uznany za dobrego człowieka musi poprzeć ten projekt". Zwracano uwagę, że „sam fakt, że ustawa realizuje słuszne postulaty nie uzasadnia wprowadzania jej w pośpiechu legislacyjnym oraz bez jakichkolwiek konsultacji społecznych, w szczególności z pominięciem grup, na które ustawa wywrze największy wpływ", a „przebieg prac w komisji sejmowej wskazuje na to, że większość sejmowa, dążąca do przegłosowania projektu, posiłkowała się jedynie stronniczymi opiniami i materiałami, pochodzącymi od osób nieposiadających jakiegokolwiek wykształcenia w przedmiocie zootechniki czy weterynarii".

Krytykowano ograniczenia w uboju bez ogłuszania. Wskazywano, że naruszają one konstytucyjnie chronioną wolność sumienia i wyznania, swobodę działalności gospodarczej oraz uderzają w interesy ekonomiczne szerokiej grupy podmiotów i przedsiębiorców, „zakazanie prowadzenia tego rodzaju działalności sprawi wyłącznie, że finalny odbiorca produktu będzie musiał sięgać po niego za granicą albo od podmiotów działających nielegalnie", a ochrona zwierząt „nie powinna odbywać się […] kosztem samych ludzi i obywateli". Zwracano uwagę, że

> w UK w sklepach halal nie kupuja brytyjczycy raczej nie mieszkaja w takich dzielnicach kupuja generalnie znacznie

> ubozsi muzulmanie i imigranci z europy wschodniej np polski dla ktorych sposob ubicia nie ma znaczenia Dla brytoli ma ten fakt duże znaczenie i w zwiazku z tym ze nadwyzki halal trafiaja do normalnych sklepow i nieswiadomi klienci je kupuja w przeswiadczeniu ze jest to normalne mieso zadaja oni specjalnego oznakowania tego miesa zeby kupujacy miał wiedze jak zostalo pozyskane [pisownia oryginalna].

Pytano: „Skąd dany rolnik ma wiedzieć, jak jego sprzedanemu zwierzakowi odbierane jest życie, jak rolnik sprzedaje bydło do ubojni to oni robią dalej". Ostrzegano, że zakaz spowoduje zwiększenie transportu żywych zwierząt na duże odległości, a ponadto „miejsce polskiej wołowiny zajmie ta produkowana w Brazylii, na pastwiskach utworzonych po wypaleniu Puszczy Amazońskiej". Przewidywano, że

> brak wypasu bydła na obszarach górskich i podgórskich […] wpłynie niewątpliwie negatywnie na rozwój takich obszarów. Na początek zmieni się krajobraz, potem środowisko przyrodnicze, bo samorządów nie stać na utrzymywanie tysięcy hektarów łąk i pastwisk jako „trawników". Kolejnym skutkiem będzie odpływ turystów […]. Potem będzie ubywać mieszkańców.

Pisano, że to „bzdura", że zwierzęta cierpią („może tak jest w podrzędnych ubojniach ale te renomowane mają humanitarny i szybki sposób"). Sugerowano, aby zwrócić się o „opinię

prawną do renomowanych uczonych islamu w określonych dziedzinach wiedzy specjalistycznej" (e-mail w imieniu Halal Australia Pty Ltd w języku angielskim). Apelowano w związku z tym o „zapewnienie usunięcia zapisów dotyczących uboju religijnego" (podpisany z imienia i nazwiska lekarz weterynarii z Gospodarstwa Rolnego – Ferma Drobiu z Kąt Wrocławskich).

Popierając ograniczenia w uboju bez ogłuszania, argumentowano, że 80% społeczeństwa nie chce uboju rytualnego na potrzeby mniejszości, nie można uzasadniać tego tradycją („tradycją też kiedyś było palenie na stosie"), a ubój rytualny „powinien być wygaszany jak kopalnie". Podkreślano, że nie jest prawdą, że zwierzęta giną szybko i bezboleśnie, a „drób, który stanowi wartościowo większą część eksportu mięsa typu halal czy kosher, może być zabijany po uprzednim ogłuszeniu za pomocą prądu elektrycznego, dlatego w praktyce ustawa w ogóle nie wpłynie na funkcjonowanie hodowli drobiu w Polsce i na ceny mięsa drobiowego". Wskazywano: „W żadnym wypadku nie popieram rolników, a to, że mają kredyty, to przepraszam nie oni jedni. Każdy ponosi jakieś ryzyko, jak znam życie, to rolników Państwo nie zostawi bez pomocy". Ponadto pisano o konsekwencjach produkcji i przetwórstwa mięsa w postaci metanu, wzroście temperatury na Ziemi, zmianach klimatycznych i ekstremalnych zjawiskach pogodowych.

Jeśli chodzi o zakaz hodowli zwierząt na futra większość głosów obywatelskich popierała wprowadzenie zakazu, choć pojawiły się też głosy nazywające tę regulację „samobójem" lub oceniające, że zakaz wiąże się ze zmniejszeniem dochodów dla samorządów (tych, które są „zagłębiem futrzarskim")

i „podniesieniem kosztu mięsa w Polsce" („podczas uboju zwierząt gospodarskich zawsze powstaje odpad o charakterze biologicznym, którego nie da się wykorzystać do konsumpcji przez ludzi lub zwierzęta. Wyjątek stanowiły właśnie zwierzęta futerkowe, które mogły być tego rodzaju produktem karmione").

Inne osoby porównywały zabijanie zwierząt na futra za pomocą gazu do stosowania „cyklonu w obozach koncentracyjnych", pisały, że „futro to morderstwo zwierząt trzymanych w haniebnych warunkach" i oceniały, że to, co dzieje się na fermach, woła „o pomste do Nieba!" [pisownia oryginalna]. Szacowano, że roczne *vacatio legis* to wystarczający okres, aby „pozamykać te straszne futrzarskie interesy", choć pojawiły się także głosy sprzeciwu wobec wypłacenia odszkodowań i odraczania w czasie „likwidacji tego niecnego procederu". Pytano: „Kto jeszcze chciałby nosić na sobie czyjąś śmierć?!". Wskazywano, że to świetny biznes dla hodowców „dlatego tak go bronią". Protestowano w związku z tym „przeciw ludzkim bestiom bez sumienia, oprawcom i zwyrodnialcom, chytrym na śmierdzące pieniądze z tzw. Branży. Oni sami ochrzcili się „rolnikami", jednocześnie przypisując swoje okrucieństwo i brak sumienia wszystkim rolnikom". Pisano o cierpieniu zwierząt:

> Obecność dziesiątek a nawet setek tysięcy innych zwierząt w bezpośrednim sąsiedztwie, częsty niedobór pożywienia, spędzanie całego życia w malutkich klatkach pozbawionych pełnych podłóg (łapy opierają się wyłącznie na siatce z prętów) powoduje niewyobrażalne cierpienie

> i stres prowadzący do samookaleczeń, pogryzień innych osobników, do kanibalizmu.

Za niezrozumiały uznano wyjątek dla hodowli królików, gdyż „tworzenie wyjątków generalnie sprzyja omijaniu prawa i stwarza krytykom okazję do niepotrzebnej polemiki oraz daje argumenty na poparcie przeciwnych tez".

Apelowano o uwzględnienie głosów osób mieszkających na wsi, które „cierpią z powodu sąsiedztwa ferm zwierząt futerkowych" i

> nie jest to, jak chcieliby sądzić niektórzy panowie, występujący na forum Senatu, wrażliwość na „wiejskie zapachy", bo odoru, który unosi się w pobliżu ferm futerkowych, nie da się pomylić z czymkolwiek innym. […] Intensywny, powalający wręcz odór zwłok zwierzęcych rozkładających się pod kratami klatek, odór resztek jedzenia, zwierzęcych odchodów i innych odpadów, które zmieszane, tworzą osobliwy fetor, w którym nie sposób żyć. Do tego rzecz jasna plagi much i innych insektów, które wdzierają się do domostw i gospodarstw, zanieczyszczone cieki wodne i spadające na łeb na szyję ceny gruntów, a co za tym idzie – niemożność opuszczenia tego miejsca.

Wskazywano, że branża zatrudnia, „wbrew fałszywym twierdzeniom przeciwników zakazu hodowli zwierząt futerkowych, straszących społeczeństwo dziesiątkami, a nawet setkami

tysięcy bezrobotnych" jedynie kilka tysięcy osób, w większości spoza Polski „świadczący pracę za najniższe stawki".

Popierano zakaz wykorzystywania zwierząt w cyrkach – jako mało kontrowersyjny i potrzebny, gdyż „każdy myślący człowiek rozumie jaka krzywda spotyka zwierzę i ile człowiek zadaje mu bólu aż wyegzekwuje kilka umiejętności". Jako dyskusyjny wskazywano jedynie temat występowania niektórych zwierząt, zwłaszcza koni, na imprezach, uroczystościach czy pokazach.

Z drugiej strony środowisko cyrkowe wskazywało, że

> sposób realizacji występów oraz traktowanie zwierząt przez artystów estradowych w żaden sposób nie zagraża zdrowiu zwierząt, nie narusza ich dobrostanu, lecz podkreśla piękno i inne walory artystyczne show.

Pytano: „Dlaczego filmowcom i sportowcom wolno, a artystom estradowym – nie wolno? Czyżby dlatego, że z filmem i sportem wiążą się „duże pieniądze", a z występami estradowymi – niekoniecznie?". Wskazywano, że gdyby w polskich cyrkach ktoś źle traktował zwierzęta, „niejedna osoba zgłosiłaby sprawę na Policję", a „telewizja w momencie pokazywania swoich materiałów antycyrkowych opiera się na filmikach sprzed kilkudziesięciu lat w dodatku ze wschodu". Tymczasem „w polskich cyrkach występują głównie zwierzęta domowe, które mają doskonałe warunki i nie dzieje im się żadna krzywda. Są kochane i pielęgnowane", a „poważne, międzynarodowe badania dowodzą, że zwierzęta dobrze sobie radzą w dobrze

zarządzanym cyrku i wciąż nie ma poważnych badań, które dowodzą czegoś przeciwnego". Obawiano się, że

> wykluczenie zwierząt w pokazach, w których dla wykonawcy są pełnoprawnym partnerem, najprawdopodobniej spowoduje obniżenie poziomu występów, dostarczanie doznań emocjonalnych, estetycznych, artystycznych i w konsekwencji zaniechania pracy w tym zawodzie.

Wiele głosów dotyczyło kwestii zwierząt tzw. domowych. Krytykowano definicję psa rasowego i wskazywano, że nie poprawi ona sytuacji, wynikającej z nowelizacji ustawy z 2011 roku, która spowodowała „nadpodaż (a przez to deprecjację) zwierząt domowych, zwłaszcza psów i kotów o wyglądzie rasowych", a

> nie każdego stać na psa za 4 tys np tylko mogą dać niecałe 2 tys bo na tyle ich stać a tez nie każdego aby płacić za wystawy i przynależność do tego związku, większość osób co kupie psy to chce mieć dla chorych osób dla dzieci aby się nauczyły odpowiedzialności albo jako towarzysz domu lub członek rodziny [pisownia oryginalna].

Część osób popierała zmiany w przepisach o trzymaniu psów na uwięzi, postulując dalej idące zmiany – całkowity zakaz trzymania psów na łańcuchach i w kojcach, ewentualnie zagwarantowanie zwierzęciu niezbędnego ruchu poza kojcem oraz stworzenie w schroniskach wybiegów dla psów, gdzie mogłyby

się wybiegać razem z pełnoletnimi, przeszkolonymi wolontariuszami („wybieg i kontakt z człowiekiem dla psa jest o wiele ważniejszy niż większy wymiar kojca"). Inne osoby oceniały te przepisy jako niemożliwe do wyegzekwowania lub nieżyciowe („niektórzy emeryci mają małe mieszkania i czy nie będą w takim razie mieć problemów, by mieć psa lub 2 psy, albo koty?") lub „tragiczne dla psów" („bo ludzie, nie mając środków na zakup tak dużych kojców, będą psy wyrzucać, a w schroniskach, aby uniknąć kar, będą poddawać część psów eutanazji, żeby reszta miała odpowiednią powierzchnię"). Jako niebezpieczne oceniano przepisy o długości łańcucha – „psy będą się zaplątywać, zaczepiać tak długą uwięź o przedmioty na podwórku, a nawet przeskakiwać przez ogrodzenia i wieszać się na nich".

Krytykowano przepis, który

> likwiduje prywatne schroniska dla bezdomnych zwierząt, pozostawiając właścicieli tych schronisk bez podstawy ich utrzymania bez jakichkolwiek odszkodowań oraz nadaje monopol w prowadzeniu schroniska dla zwierząt organizacjom pozarządowym,

choć przecież są „osoby prywatne, które też potrafią zorganizować tak schronisko, aby było właściwe dla zwierząt", a ponadto koszty związane z „utworzenia nowych gminnych schronisk […] poniosą obywatele". Proponowano dodanie przepisu przejściowego dotyczącego ważności zezwolenia na prowadzenie schroniska przez przedsiębiorcę oraz wprowadzenie rekompensat dla przedsiębiorców. Jako niezrozumiałe oceniano przepisy

„pogłębiające ingerencję PIW w prowadzenie schronisk". Inne osoby wskazywały na patologie obecnego systemu:

> Zarówno model polegający na wypłacie jednorazowej ryczałtowej kwoty za przyjęcie bezpańskiego zwierzęcia [tu jako przykład podano Schronisko w Radysach], jak i system, w którym właściciel schroniska otrzymuje regularne opłaty za przetrzymywane zwierzęta, nie sprawdziły się.

Zwracano uwagę na brak w ustawie przepisów, które przeciwdziałałyby bezdomności zwierząt, w tym o obowiązkowym czipowaniu („czyżby komuś na tym zależało?").

Wskazywano także na potrzebę badań profilaktycznych dla każdego zwierzęcia raz na 2–3 lata oraz uregulowanie w przepisach miejsca, gdzie „można się zgłosić ze zwierzęciem, gdy stanie się agresywne albo złośliwe". Podobnie jak na posiedzeniu senackiej komisji zwracano uwagę na pominięcie w przepisach psów ratowniczych wykorzystywanych w akcjach PSP i policji, a będących psami cywilnych grup ratowniczych – nie jednostek.

Wiele osób pisało w sprawie odbioru interwencyjnego zwierząt przez organizacje. Przepis oceniano jako „niebezpieczny społecznie zapis, umożliwiający poddanie szczególnej opresji obywateli – właścicieli i opiekunów zwierząt", a organizacje jako „pseudofundacje, co chcą wyłudzić kasę od hodowców". Apelowano o ochronę

> praworządności i równości wobec prawa [...] w zakresie konstytucyjnie gwarantowanej ochrony miru domowego,

> własności i prywatności oraz przestrzegania prawa domniemania niewinności w sprawach właścicieli zwierząt oskarżanych przez organizacje społeczne.

Artykuł 7 ust. 3 oceniano jako dyskryminujący – pozwalający na „gorsze traktowanie osób posiadających zwierzęta niż pozostałych obywateli, w których prawo własności mogą ingerować wyłącznie organy i służby Państwa", podczas gdy propozycja zakłada, aby „do domów właścicieli i opiekunów zwierząt mogli się wdzierać działacze organizacji pozarządowych i według własnego uznania zabierać zwierzęta". Pisano w tym kontekście o wprowadzaniu „ustawowego faszyzmu arbitralnemu zaborowi zwierząt wg widzimisię" oraz „anarchizowaniu ustawowemu życia społecznego przez umożliwianie każdemu zabraniu zwierząt". Oceniano, że „ustawa w tym kształcie spowoduje zły stan ludzi […], bezprawie organizacji dla zwierząt i terror ludzi posiadających zwierzaki", a osoby interweniujące są „nieliczące się z uczuciami danego posiadacza zwierzaka, tylko patrzące na własną korzyść lub inne złe uczucia posiadacza zwierzaka", szczególnie, że to „konkurencja zgłasza dlatego, że zazdroszczą, że inni zarabiają, a oni w ogóle nic".

Proponowano, aby organizacja mogła być wpisana na listę organizacji pozarządowych „wyłącznie po pozytywnym przejściu weryfikacji za okres ostatnich 5 lat (lub od powstania, jeśli działa krócej) w zakresie przestrzegania prawa przy odbieraniu zwierząt właścicielom". Pytano: „Czy ustawodawca przewidział sytuację, gdy starsi rolnicy zostaną przez kogoś, kto mianuje

siebie „obrońcą" zwierząt, postawieni, nawet bezpodstawnie, w imię czyjegoś widzimisię w sytuacji, gdy na teren gospodarstwa wkracza obca osoba i dokonuje »inspekcji« zwierząt? Czy ktoś zastanowił się nad faktem, jaki to jest stres dla nic nie świadomego gospodarza, a przede wszystkim dla zwierząt?". Postulowano, aby przy odbiorze był obecny „przeszkolony, czynny lekarz weterynarii", gdyż „w obecnym stanie prawa, nieuczciwa część organizacji, zabiera zwierzę i samodzielnie wiezie do gabinetu znanego sobie lekarza weterynarii".

Z drugiej strony, zwracano się „z błagalną prośbą o nieuzależnianie od policjanta możliwości interwencji organizacjom do tego stworzonych pomocy maltretowanym zwierzętom w gospodarstwach", gdyż „ograniczenie możliwości działania przez organizacje da wolną rękę zwyrodnialcom". Wskazywano, że

> obowiązkowość obecności funkcjonariuszy publicznych z pewnością utrudni pracę wolontariuszy i w niektórych sytuacjach uniemożliwi uratowanie życia zwierzęcia w bardzo ciężkim stanie. Wolontariusze pracują w niestandardowych godzinach, często reagują nawet w środku nocy, starają się dotrzeć na miejsce zgłoszenia jak najszybciej.

Apelowano także o przywrócenie pełni uprawnień do podejmowania interwencji organizacjom prozwierzęcym, które uratowały „setki maltretowanych zwierząt".

Posiedzenie plenarne Senatu w dniu 13 października 2020 roku

Sprawozdania z posiedzeń komisji[9], których przebieg omówiono w poprzednich podrozdziałach, poddano dyskusji na posiedzeniu plenarnym Senatu w dniu 13 października 2020 roku[10]. W debacie dominowała krytyczna ocena ustawy, co oddaje m.in. stwierdzenie senatora Jacka Burego (wówczas KP KO): „Sejm nie wykonał swojej pracy, Senat w 30 dni nie jest w stanie tego uporządkować". Pytano – nie tylko sprawozdawców, ale także wnioskodawcę ustawy oraz rząd – o następujące sprawy:

- notyfikację ustawy (Jan Maria Jackowski),
- rekompensaty i odszkodowania (Jan Maria Jackowski, Władysław Komarnicki – KP KO, Bogdan Borusewicz – KP KO, Michał Kamiński – KP KP-PSL, Adam Szejnfeld, Jerzy Czerwiński),
- konstytucyjność ustawy w kontekście swobody prowadzenia działalności gospodarczej (Adam Szejnfeld) oraz zgodność zakazu eksportu mięsa z uboju bez ogłuszania z Konstytucją i prawem unijnym (Jan Maria Jackowski),
- utylizację odpadów poubojowych, zmniejszenie zapotrzebowania na pasze, wzrost cen żywności i obniżki cen produktów rolnych (Zdzisław Pupa),

9 Sprawozdania komisji zawarto w drukach nr 209 A i 209 B; https://www.senat.gov.pl/prace/proces-legislacyjny-w-senacie/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawa,1018.html (dostęp 3.03.2026).

10 https://www.senat.gov.pl/prace/posiedzenia/przebieg,549,3.html (dostęp 3.03.2026).

- szybki proces legislacyjny w Sejmie, a po głosowaniu w sprawie uchwalenia ustawy – zawieszenie kilkunastu posłów Prawa i Sprawiedliwości oraz odwołanie ministra Jana Krzysztofa Ardanowskiego (Jan Filip Libicki), przyczyny ekspresowego tempa procedowania ustawy (Adam Szejnfeld, Wadim Tyszkiewicz – senator niezależny), oraz o to, „czy nie lepiej było poczekać z tą ustawą, odbyć najpierw te konsultacje, wypracować stanowisko, […] a nie robić tak, że w tej chwili my obradujemy, a tysiące rolników są na ulicach Warszawy" (Jan Maria Jackowski),
- „czy zmieniło państwa podejście do zapisów tej ustawy to, co się dzieje na ulicach i w środowisku rolników" (Magdalena Kochan, KP KO),
- o prowadzenie schronisk przez osoby fizyczne zamiast przedsiębiorców oraz odbiór interwencyjny zwierząt (Jan Hamerski, KP PiS),
- przyczyny wykluczenia przedsiębiorców z możliwości prowadzenia schronisk dla zwierząt (Halina Bieda, KP KO),
- czy „za chwilę utworzą się stowarzyszenia, które będą dalej funkcjonować i maltretować zwierzęta w taki sposób, że będą zarabiać kasę od samorządów za robienie schronisk" (Artur Dunin, KP KO),
- obowiązkowe czipowanie zwierząt (Władysław Komarnicki, Aleksander Szwed – KP PiS) i obowiązkową sterylizację (Wadim Tyszkiewicz)

- dlaczego inicjatywę w zakresie rozwiązań dotyczących przeciwdziałania bezdomności zwierząt wnioskodawcy przerzucają na rząd (Magdalena Kochan),
- szkolenie, jakiemu podlegają psy, które pełnią służbę (czy ktoś mógłby je uznać za „jakąś formę dręczenia tych zwierząt" – Jan Maria Jackowski),
- kwestie dopuszczalności rekonstrukcji historycznych z wykorzystaniem zwierząt (Jan Maria Jackowski),
- wydłużenie *vacatio legis* i kwestie uboju bez ogłuszania (Antoni Mężydło, KP KO),
- wyłączenie drobiu z zakazu uboju bez ogłuszania (Halina Bieda),
- ograniczenia w zakresie uboju bez ogłuszania w kontekście wyroku Trybunału Konstytucyjnego oraz warunki utrzymywania zwierząt domowych, w tym trzymanie ich na uwięzi (Jerzy Czerwiński),
- „czy w związku z tym absolutnym zakazem [uboju bez ogłuszania] wprowadzonym w 2012 r. przez rząd PSL i Platformy wypłacone zostały jakieś odszkodowania polskim rolnikom, producentom, właścicielom ubojni" (Rafał Ambrozik, KP PiS),
- krótki okres przejściowy dotyczący uboju bez ogłuszania bydła (Beniamim Godyla, KP KO),
- czy ustawa dotyczy także sposobu uboju ryb (Kazimierz Kleina, KP KO),
- odbiór odpadów poubojowych z „produkcji drobiu" oraz czy są dwie kategorie uboju rytualnego, „jeden lepszy, drugi gorszy" (Kazimierz Kleina),

- czy w związku z kwestią utylizacji nie jest konieczne dokonanie zmian np. w ustawie o odpadach (Jan Maria Jackowski),
- przychody z wpływów do budżetu z hodowli norek na futra (Artur Dunin).

Senator Antoni Mężydło pytał, czy norki chorują na COVID–19 i czy go przenoszą, czy w Sejmie zarządzona będzie dyscyplina w klubie PiS w celu odrzucenia ustawy, jeśli Senat jej nie odrzuci oraz, zwracając się do posła Waldemara Budy[11] – czy „do złożenia tego projektu, i to w takiej formie, zmusił was film". Podsumowując, zasugerował, że lepszym rozwiązaniem byłoby przygotowanie odrębnych ustaw – dla zwierząt domowych, futerkowych oraz w zakresie uboju rytualnego. Senator Janusz Pęcherz (KP KO) zadał pytanie: „skąd te dane, które wskazywałyby na to, że mięso wołowe można z Polski wyeksportować na zachód, ale niekoniecznie musiałoby być koszerne czy halal, bo i tak by je kupiono" i opowiadał o zakładzie, który ma 300 mln kredytu, głównie na linię koszer, i zatrudnia „40 specjalistów z Izraela, którzy na każdym etapie kontrolują, żeby zwierzę nie cierpiało" i „on nie przekształci tej linii nagle z koszernej na inną, bo mu się to nie będzie opłacać". Poseł Waldemar Buda stwierdził:

> Tych 40 specjalistów z Izraela jest tam po to, żeby dopilnować, by te zwierzęta maksymalnie cierpiały – to jest ich zadanie. […] Jeżeli będą za mało cierpiały, to to mięso, ta produkcja będzie uznana za niekoszerną.

11 Poseł Waldemar Buda zastąpił posła Grzegorza Pudę https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=597 (dostęp 16.08.2020).

Senator Andrzej Pająk (KP PiS) pytał:

> Z jakiego powodu państwo ma zakazywać prowadzenia działalności gospodarczej tylko części obywateli, podczas gdy podobne biznesy mogą prowadzić inni przedsiębiorcy, jak hodowcy owiec, hodowcy kur, gęsi, kóz – oni nie mają narzuconych ograniczeń, a hodowcy norek i lisów tak?

W dyskusji, która miała miejsce po serii pytań, również krytykowano rozwiązania ustawy oraz tryb jej procedowania. Senator Janusz Pęcherz zwracał uwagę: „znów był pośpiech, nocne prace komisji, bez wysłuchania argumentów zainteresowanych podmiotów". Mówił, że „przedsiębiorca zarządzający na zlecenie gminy jej schroniskiem jest w stanie to robić, zachowując wysokie standardy". Przewidywał:

> W sytuacji wejścia w życie zakazu uboju religijnego nastąpi co najmniej trzydziestoprocentowa redukcja zatrudnienia, a w przypadku niektórych zakładów może ona przekroczyć nawet 70%. Wiele zakładów wyspecjalizowanych w uboju halal w ogóle przestanie funkcjonować, nowo wybudowane obiekty zamkną swoją działalność. Kłopoty będzie miał także sektor bankowy.

Senator Jan Filip Libicki również w pierwszej kolejności odniósł się do sposobu procedowania projektu ustawy w Sejmie: „bez dyskusji, w bałaganie, na chybcika". Podkreślił, że popiera odrzucenie ustawy, a w przypadku braku odrzucenia – potrzebę

przyjęcia poprawek o wykreśleniu likwidacji uboju rytualnego, 10-letnim *vacatio legis* dla hodowców zwierząt „futerkowych" i poprawkę przewidującą „tzw. inspekcje robotniczo-chłopskie, którym musi towarzyszyć inspekcja weterynaryjna".

Senator Władysław Komarnicki nazwał ustawę gniotem i podkreślił, że konieczne jest poprawienie losu zwierząt przy jednoczesnym zabezpieczeniu rolników, przedsiębiorców i jednostek samorządu terytorialnego, gdyż „jesteśmy jednym z liderów światowych, jeżeli chodzi o produkcję futer" oraz „wielką gałęzią polskiego rolnictwa jest eksport mięsa wołowego oraz drobiowego, pozyskiwanego zgodnie z zasadami uboju rytualnego". Wspomniał o negatywnych skutkach:

> Utrata pracy przez nawet 50% osób zatrudnionych w branży mięsnej; znaczący, odczuwalny dla konsumentów wzrost cen mięsa; zmniejszenie rynku paszowego wskutek mniejszego zapotrzebowania na paszę i skurczenia się sektora produkcji mięsnej; wzrost kosztów operacyjnych firm drobiarskich na skutek wprowadzenia zakazu hodowli zwierząt futerkowych i konieczności utylizacji odpadów produkcyjnych w spalarniach.

Senator Jacek Bury na początku zauważył: „Jarosław Kaczyński wykorzystuje zwierzęta, wykorzystuje ludzi i ich emocje do osiągnięcia celów politycznych". Podkreślił, że „Piątka dla Zwierząt" w części rolniczej jest „*de facto* ubojem rytualnym polskiego rolnictwa", podczas gdy „w Polsce w tej chwili mamy potężne problemy", wskazując na COVID–19, kryzys finansów

publicznych, edukację, górnictwo, energetykę, smog i zmiany klimatyczne. Dlatego, w jego ocenie, „trzeba znowu zająć czymś społeczeństwo, mamy nowy show – pt. troska o zwierzęta, fałszywa troska o zwierzęta". Przewidywał: „Ubój hodowców doprowadzi do zapaści w całym rolnictwie. Wołowina i drób potanieją w najbliższych miesiącach, ale po roku mocno podrożeją, bo trzeba będzie mięso importować z zagranicy".

Senator Jan Maria Jackowski poinformował, że bardzo zaniepokoił go tryb i sposób pracy nad ustawą, a „ustawa pozostaje w jawnej i oczywistej sprzeczności z programem Prawa i Sprawiedliwości". Została odebrana jako „uderzenie w polską wieś", gdyż rolnik

> został (...) przedstawiony jako morderca, jako osoba, która nie szanuje zwierząt i nie jest dobrym człowiekiem, bo dobrzy ludzie popierają tę ustawę, a źli ludzie – w domyśle rolnicy – jej nie popierają.

W jego ocenie ustawa osłabia polską gospodarkę, a wzmacnia potencjał gospodarki niemieckiej, duńskiej, fińskiej, ukraińskiej, rosyjskiej, czeskiej i słowackiej. Założył, że poprawki wprowadzają wyjątek w zakresie uboju rytualnego drobiu, gdyż „rządowi ze względów finansowych się nie opłaca przejmować zobowiązań za utracone korzyści przy produkcji drobiu". Zauważył, że zaproponowane okresy przejściowe są niewystarczające, a brak ustawowych mechanizmów wypłacania rekompensat jest „piramidalną szkodą".

Senator Bogdan Borusewicz wskazał na wstępie, że „ustawa była procedowana w Sejmie w sposób urągający zasadom legislacji". Zauważył, że w ustawie „zawarte są w zasadzie 3 ustawy", dotyczące ochrony zwierząt („i co do tej części nikt nie ma zastrzeżeń"), zakazu hodowli zwierząt futerkowych i zakazu uboju religijnego. Zwrócił uwagę, że „ustawodawca proponuje zakaz uboju religijnego z wyłączeniem uboju religijnego dla związków religijnych w Polsce" i pytał, „czym to się różni, jeżeli bierze się pod uwagę tylko kwestie etyczne". Podkreślał, że konieczne są odszkodowania lub stosowne okresy przejściowe, a problemem jest brak szacunku kosztów wprowadzenia ustawy.

Senator Marcin Bosacki (KP KO) podkreślił na wstępie, że „los zwierząt, naszych braci mniejszych, jak mawiał święty Franciszek, jest ważny", ale „oprócz dobra zwierząt trzeba brać pod uwagę również los, życie tysięcy, dziesiątków tysięcy osób, które pracują w tych branżach, a które mają ucierpieć na likwidacji tych branż". Skrytykował tryb pracy nad projektem ustawy w Sejmie, kwestie *vacatio legis*, odszkodowań i braku notyfikacji oraz zauważył, że odbywa się to „w czasie, kiedy cały wysiłek rządu i administracji rządowej powinien być skierowany na walkę z ogromnym kryzysem ekonomicznym i pandemicznym".

Senator Kazimierz Michał Ujazdowski (KP KO), podobnie jak poprzednicy, zwrócił uwagę na tryb procedowania. Zauważył, że „procedowano ustawę w ciągu 11 godzin, a więc bez wiedzy opinii publicznej, z zaskoczenia, bez możliwości zasięgnięcia ekspertyz, wysłuchania racji, opinii". Zaproponował,

żeby w przyszłości Senat odrzucał ustawy, które uchwalono w kilka godzin. Pozytywnie ocenił w ustawie zakaz wykorzystywania zwierząt w cyrkach. Wspomniał o analizie autorstwa profesorów Elżanowskiego i Pisuli oraz o opisanych tam rozwiązaniach dotyczących ogłuszania zwierząt. I zaznaczył, że „minimum w postaci długiego okresu *vacatio legis* jest absolutnie konieczne".

Senator Józef Łyczak wyraził niepokój terminem pojawienia się tej ustawy do procedowania, „kiedy mamy bardzo agresywny nawrót pandemii koronawirusa". Wspomniał, że rozmawiał z protestującymi, których „interesują 3 podstawowe zagadnienia poruszone w tej ustawie, czyli ubój rytualny, organizacje pozarządowe i ewentualnie zwierzęta futerkowe", i którzy prosili, „żebyśmy im nie przeszkadzali". Wspomniał, że kraje jak Argentyna czy Brazylia „zasypują rynki Europy Zachodniej wołowiną tańszą". Dlatego „powinniśmy trzymać się oburącz tych rynków, na których sprzedajemy mięso pozyskane w uboju rytualnym, bo i cena tam jest lepsza, i ratuje to podstawową gałąź".

Senatorka Gabriela Morawska-Stanecka (wówczas KP Lewica) podkreśliła, że uchwalenie ustawy to „krok w stronę zakończenia barbarzyństwa wobec zwierząt". Wspomniała telewizyjne reportaże dotyczące

> wygłodzonych psów na krótkich łańcuchach uniemożliwiających im poruszanie się, z metalowymi kolczatkami wbitymi w szyję aż do krwi; fermy norek i lisów, gdzie zwierzęta są trzymane w warunkach urągających

> wszelkim standardom, w ciasnych klatkach, w których nawzajem się kaleczą […]. Widzieliśmy cyrki, w których zwierzęta dla uciechy ludzi są w bestialski sposób trenowane, wykorzystywane tylko dla celów zarobkowych i rozrywkowych.

Wskazała, że „ochrona zwierząt nie stanowi pola do absolutnie żadnego kompromisu. Ja osobiście jestem zwolenniczką likwidacji ferm futrzarskich i jestem zwolenniczką zakazu uboju rytualnego", a „nasze ugrupowanie w kwestii fundamentalnej, w kwestii ochrony zwierząt nie będzie, w przeciwieństwie do państwa z PiS, zmieniać zdania codziennie".

Senator Ryszard Bober poprosił na wstępie, żeby przedmówczyni wyszła na zewnątrz

> do tych 60 tysięcy rolników i im powiedziała to, co tutaj do nas, wskazując na tych rolników, którzy dbają o swoje zwierzęta, jako na tych, którzy nie mają empatii, którzy te zwierzęta traktują w sposób niewłaściwy.

Pytał: „Skoro ta ustawa jest tak dobra, to dlaczego wpłynęło ponad 3 tysiące uwag i poprawek? To dlaczego tu na tej sali były bardzo emocjonujące wystąpienia przedstawicieli różnych branż?". W jego ocenie „to powinny być przynajmniej 2 oddzielne ustawy, 2 oddzielne projekty – jeden dotyczący zwierząt domowych, a drugi gospodarskich – jeżeli już chcemy nad tym procedować". W jego opinii to „dzielenie nas na tych, którzy mają empatię i kochają zwierzęta, i na tych, którzy

zwierzęta źle traktują", a debata dotyczy tego, „czy kura jest ważniejsza od krowy", a

> konsekwencje odczują wszyscy: ci, którzy pracują w rolnictwie, ci, którzy świadczą na rzecz rolników swoje usługi, firmy związane bezpośrednio z produkcją okołorolniczą, ale odczuje to również sektor bankowy, który finansuje te wszystkie działania rolników.

Senator Michał Kamiński podkreślił na wstępie, że „nasz stosunek do praw zwierząt, nasz stosunek do zwierzęcia jest miarą postępu cywilizacyjnego". Podkreślał:

> Ja mogę bardzo nie lubić hodowców norek jako konkretnych osób i jako grupy. Uważam, że jest to biznes wyjątkowo nieetyczny i biznes, który powinien być zakazany. […] Niemniej hodowcy to są ludzie, którzy prowadzili legalne interesy w moim państwie.

Zwrócił uwagę, że poprawki rządowe dotyczące uboju rytualnego to pomoc, ale „nie hodowcy polskiemu, tylko wielkim korporacjom, które masowo i przemysłowo hodują drób". Przyznał: „jestem w ogóle przeciwny zabijaniu zwierząt i nie chcę w tym uczestniczyć. Dlatego ja od kilku lat w ogóle nie jem mięsa, jestem wegetarianinem", ale

> nie uważam, żeby moje w tym względzie głębokie moralne przekonanie miało być siłą wymuszającą to na moich

> współobywatelach, którzy akurat chcą spożywać mięso, a zwłaszcza już nie chcę karać tych moich współobywateli, którzy z produkcji mięsa w Polsce żyją.

Senator Andrzej Pająk podkreślał:

> Miarą naszego człowieczeństwa jest to, jak traktujemy drugiego człowieka. Jaki jest nasz stosunek do człowieka, szczególnie tego biednego, w podeszłym wieku, bezbronnego czy jeszcze nienarodzonego.

Wspomniał: „jeden z krajów europejskich wprowadził zakaz hodowli zwierząt futerkowych. I równocześnie w tym kraju zbierają żniwo eutanazja i zabijanie dzieci nienarodzonych na życzenie". Pyta: „Z jakiego powodu państwo ma zakazywać prowadzenia działalności gospodarczej części obywateli, podczas gdy inni przedsiębiorcy mogą prowadzić podobne biznesy". Podkreślał, że

> dla neomarksistów celem jest nie tylko likwidacja hodowli zwierząt futerkowych, ale w ogóle wyzwolenie zwierząt spod panowania człowieka. Dla najbardziej radykalnych ideologów – przykładem jest Sylwia Spurek – nawet dojenie krów i produkcja masła są niedopuszczalne moralnie.

Obawiał się: „Jeśli zakażemy hodowli zwierząt futerkowych, to nie znajdziemy żadnego racjonalnego argumentu, by nie zakazać w przyszłości hodowli świń, krów czy drobiu",

a „przyjmując tę ustawę, otworzymy szeroko drzwi do jakiegoś obłędu". Odniósł się także do kwestii gospodarczych, zakładając, że hodowle zwierząt futerkowych przejmie Dania, Ukraina, Finlandia, ubój rytualny – Słowacja, Czechy, Rosja, a utylizację – prawdopodobnie firmy zagraniczne, głównie z kapitałem niemieckim. Konkludując, pytał:

> Co z dziećmi nienarodzonymi? Co 6,5 minuty 1 chrześcijanin na świecie zostaje zabity, zamordowany. Czy upominacie się o to? W Europie w ubiegłym roku zabito 42 miliony dzieci nienarodzonych.

Senator Aleksander Pociej (KP KO) zauważył, zwracając się do senatorów PiS, że „rolnicy przyszli po was i nagle się obudziliście". Podkreślił, że „ważnym miernikiem naszego etapu cywilizacyjnego i rozwoju jest nasz stosunek do zwierząt. To, co się wyprawia w tym zakresie, jest faktycznie nie do zaakceptowania", ale „trzeba to zrobić w sposób normalny, cywilizowany, z jakimś przyzwoitym *vacatio legis*".

Senator Jacek Bogucki wyraził satysfakcję, że ustawa wywołała głęboką dyskusję nad problemem ochrony zwierząt. Z satysfakcją przyjął zmiany, które zaproponował rząd, zmierzające do tego, „aby polscy rolnicy mogli nadal produkować i utrzymać się w trudnej konkurencji międzynarodowej".

Senator Zdzisław Pupa zwrócił uwagę na protesty:

> Oni w deszczu i, można powiedzieć, w chłodzie protestują, walczą o to, aby ich gospodarstwa mogły właściwie

> produkować, prosperować, aby ich gospodarowanie, dobrostan ich zwierząt, ale również byt ekonomiczny był utrzymywany na rozsądnym, właściwym poziomie.

Zastanawiał się, „kto na likwidacji polskiej produkcji zarobi" i „kto dokładnie stoi za ustawą", która

> chroni tylko psy, koty, natomiast królika już nie chroni. I praktycznie eliminuje z produkcji rolnej – co wkracza w sprawy gospodarcze – norki, gryzonie, które są wykorzystywane do produkcji skórek na futra.

Paweł Szrot, zastępca szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, zapewnił senatorów, że ustawa uzyskała poparcie rządu i była z nim skonsultowana. Podkreślił, że poprawki zgłoszone w Senacie, w tym te przedstawione przez senatora Pęka jako wniosek mniejszości, są wynikiem rekomendacji premiera Mateusza Morawieckiego i rząd deklaruje ich realizację, a w Ministerstwie Rolnictwa pracuje zespół roboczy przygotowujący projekt rozporządzenia dotyczącego sposobu obliczania i trybu przekazywania rekompensat. Poinformował także, że procedury notyfikacyjne zostały wszczęte.

Na koniec posiedzenia Komisja Ustawodawcza oraz Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi zostały poproszone o ustosunkowanie się do przedstawionych wniosków i przygotowanie wspólnego sprawozdania.

Posiedzenie plenarne Senatu w dniu 14 października 2020 roku

14 października 2020 roku, po wspólnym posiedzeniu Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi[12], Senat powrócił do rozpatrywania ustawy[13].

Sprawozdawca Marek Borowski wspomniał, że połączone komisje rozpatrywały 62 poprawki, które zgłoszono na posiedzeniu plenarnym oraz na posiedzeniach komisji, przy czym 4 z tych poprawek zostały wycofane, a z pozostałych 58 komisja poparła 34. Wskazał 3 poprawki, które wcześniej były przedmiotem ożywionych dyskusji, a zostały poparte przez komisje: dopuszczenie prywatnych podmiotów do prowadzenia schronisk dla zwierząt, system elektronicznego znakowania psów wraz z centralnym rejestrem, sprawę wypłaty odszkodowań oraz *vacatio legis* w odniesieniu do zakazu hodowli zwierząt na futra i ograniczenia uboju rytualnego. Wnioski mniejszości

12 Podczas posiedzenia połączonych komisji odrzucono najdalej idące wnioski, tj. wniosek o odrzucenie ustawy, złożony przez Komisję Rolnictwa, oraz wniosek Lewicy o przyjęcie ustawy bez poprawek. W odniesieniu do uboju bez ogłuszania powtarzano, że te regulacje są „najbardziej szkodzące polskiej wsi, polskiemu rolnictwu i wszystkim Polakom" (senator Józef Łyczak) albo że należy „z tym ubojem, przynajmniej w tej części eksportowej, rozstać się w sposób cywilizowany". Sprawozdanie komisji – druk nr 209 Z, stenogram z posiedzenia: https://www.senat.gov.pl/prace/proces-legislacyjny-w-senacie/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawa,1018.html (dostęp 17.03.2026).

13 Posiedzenie 16, 4. dzień; https://www.senat.gov.pl/prace/proces-legislacyjny-w-senacie/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawa,1018.html (dostęp 17.03.2026).

przedstawiał senator Krzysztof Kwiatkowski, a poparli je senatorowie Jacek Bogucki, Józef Łyczak i Marek Pęk (jako „w 100% uzgodnione na poziomie kierownictwa klubu Prawa i Sprawiedliwości, […] a także na poziomie rządu").

Następnie Senat głosował i odrzucił wniosek o odrzucenie ustawy[14], potem – wniosek o przyjęcie ustawy bez poprawek[15]. Przyjęto poprawki mające na celu:

1) modyfikację definicji kota rasowego oraz psa rasowego;
2) doprecyzowanie definicji kojca;
3) objęcie definicją zwierząt wykorzystywanych do celów specjalnych – zwierząt wykorzystywanych przez Straż Marszałkowską oraz organizacje pozarządowe działające w zakresie ratownictwa lub poszukiwań;
4) rezygnację z rozszerzania uprawnień organizacji pozarządowych do odbioru interwencyjnego zwierzęcia;
5) zakaz loterii, aukcji lub licytacji, w których zwierzę domowe stanowi nagrodę, oraz zakaz prowadzenia egzekucji ze zwierząt domowych;
6) modyfikację zadań gmin w zakresie zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom i umożliwienia przedsiębiorcom prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt;
7) ograniczenie możliwości organizowania wystaw i pokazów zwierząt – do wydarzeń polegających wyłącznie

14 Głosowało 97 senatorek i senatorów: 24 – za, 64 – przeciw, 9 – wstrzymało się od głosu.

15 Głosowało 100 senatorek i senatorów, czyli wszyscy: 2 – za, 97 – przeciw, 1 – wstrzymał się od głosu.

na prezentowaniu cech danego gatunku zwierząt oraz pokazów psów specjalnych i ratowniczych;
8) wprowadzenie podstawy prawnej przekazania osobie sprawującej dalszą opiekę nad wycofanym ze służby zwierzęciem, wykorzystywanym do celów specjalnych;
9) umożliwienie uboju bez ogłuszania w przypadku drobiu;
10) określenie warunków wpisu na ministerialną listę organizacji pozarządowych;
11) określenie kwestii mandatów wydawanych przez Inspekcję Weterynaryjną;
12) czipowanie psów i centralny rejestr takich psów;
13) wydłużenie *vacatio legis* wprowadzenia zakazu hodowli zwierząt na futra oraz ograniczeń uboju bez ogłuszania, a także odszkodowań za szkodę;
14) określenie kwestii odszkodowań dla podmiotów wykorzystujących zwierzęta do celów rozrywkowych i widowiskowych.

W głosowaniu nad podjęciem uchwały w sprawie przyjęcia ustawy w całości ze zmianami wynikającymi z przyjętych poprawek[16] głosowało 97 senatorek i senatorów: 76 – za, 11 – przeciw, 10 – wstrzymało się od głosu.

Następnie ustawa został przekazana do Sejmu, gdzie 15 października 2020 roku skierowano ją do Komisji Rolnictwa

16 W uchwale Senatu RP z dnia 14 października 2020 r. w sprawie ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz niektórych innych ustaw poprawki te sprowadzono w sumie do 36 punktów, https://www.senat.gov.pl/prace/proces-legislacyjny-w-senacie/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawa,1018.html (dostęp 17.03.2026).

i Rozwoju Wsi, która nie podjęła żadnej dyskusji w tej sprawie. W związku z upływem kadencji Sejmu w 2023 roku i zasadą dyskontynuacji prac – prac nad ustawą nie zakończono[17]. Nie istnieją przy tym żadne oficjalne dokumenty parlamentarne, na podstawie których można bardziej szczegółowo zrekonstruować los ustawy po jej przekazaniu z Senatu do Sejmu. W praktyce nigdy nie przedstawiono – nie zrobił tego także sam Jarosław Kaczyński – jednoznacznego, formalnego i spójnego wyjaśnienia zakończenia prac nad „Piątką dla Zwierząt". Projekt nie został ani wycofany, ani ostatecznie odrzucony, lecz po powrocie z Senatu przestał być procedowany. W przestrzeni publicznej pojawiały się równolegle różne uzasadnienia – od odwoływania się do pandemii, przez wskazywanie problemów legislacyjnych i kwestii odszkodowań, po zapowiedzi przygotowania nowego projektu ustawy[18]. Z pewnością taki sposób zakończenia procesu legislacyjnego wzmacniał poczucie nieprzejrzystości i brak zaufania do klasy politycznej oraz utrudniał społeczne rozliczenie odpowiedzialności za los ustawy.

17 Warto przy tym wspomnieć, że prezydent Andrzej Duda zapowiadał, że nie podpisze ustawy, gdyby została uchwalona, *Prezydent Duda: Zrobię wszystko, żeby nie dopuścić „Piątki dla zwierząt"*, https://www.rp.pl/polityka/art8760511-prezydent-duda-zrobie-wszystko-zeby-nie-dopuscic-piatki-dla-zwierzat (dostęp 27.05.2026). Można zatem założyć, że w przypadku uchwalenia ustawy istniało duże prawdopodobieństwo, że nie wejdzie ona w życie, gdyż Prezydent skierowałby ją do TK lub zgłosił do niej weto.

18 K. Sobczak, *Nie będzie na razie prac nad „piątką dla zwierząt"*, Prawo.pl, 24.02.2021, https://www.prawo.pl/prawo/piatka-dla-zwierzat-prace-nad-ustawa-przerwane,506657.html (dostęp 26.06.2026).

Dlaczego się nie udało?

Niniejszy rozdział przedstawia diagnozę legislacyjnej porażki „Piątki dla Zwierząt". Bazuje przy tym na analizie przebiegu procesu legislacyjnego, odwołując się do dyskusji, które miały miejsce w Sejmie i Senacie oraz do wniosków z paneli eksperckich i wywiadów indywidualnych. Na zakończenie tej części krótko pokazujemy, czego – jak się wydaje – system nauczył się na tych błędach. Odnosimy się tu do zakończonych w czasie opracowania tej publikacji procesów legislacyjnych, dotyczących różnych aspektów ochrony zwierząt.

Analiza systemowa

Z analizy przebiegu procesu legislacyjnego dotyczącego „Piątki dla Zwierząt" Jarosława Kaczyńskiego wynika, że niepowodzenie „Piątki" nie było skutkiem jednego błędu, lecz splotu kilku warstw porażki: proceduralnej, politycznej, komunikacyjnej i strategicznej. Analiza pokazuje, że projekt miał bardzo silny impuls moralny i medialny, ale zainicjowano go w trybie i przez podmiot, które ostatecznie osłabiły jego legitymację,

doprowadziły do konfliktu wewnątrz obozu władzy, a dodatkowo – w połączeniu ze sposobem prowadzenia prac nad projektem – uruchomiły zdecydowany opór branż. Ostatecznie nie wystarczyło ani poparcie społeczne dla poszczególnych rozwiązań dotyczących ochrony zwierząt, ani mobilizacja organizacji społecznych działających na rzecz zwierząt, ani osobiste zaangażowanie Jarosława Kaczyńskiego, ponieważ zabrakło procesu, który zamieniłby impuls w poprawną legislacyjnie i prawnie oraz trwałą politycznie zmianę systemu.

Błędy prawne i proceduralne

Jednym z problemów okazał się wybór ścieżki poselskiej zamiast rządowej. Wniesienie projektu jako inicjatywy poselskiej było formalnie dopuszczalne. Jednak, co wybrzmiało podczas prac w Sejmie i w Senacie, poselska inicjatywa ustawodawcza mogła zostać użyta jako narzędzie ominięcia dalece bardziej wymagającego reżimu legislacyjnego[1]. Projekt rządowy wymagałby planowania prac wraz z uprzednim ujęciem projektu w Wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów, szczegółowego opracowania Oceny Skutków Regulacji, przeprowadzenia uzgodnień

1 Należy przy tym wskazać, że zdaniem prof. Andrzeja Elżanowskiego, wyrażonym w recenzji do niniejszej publikacji, to właśnie ominięcie reżimu rządowego było jedyną szansą na uchwalenie zakazu hodowli zwierząt na futra i zakazu uboju bez ogłuszania. Jednocześnie, zdaniem prof. Elżanowskiego, bezpośrednio do klęski „Piątki" doprowadziła „dyskusja w Senacie, która była w znacznym stopniu uzasadniona i nieunikniona wobec fatalnego, rzeczowego i legislacyjnego, poziomu projektu".

międzyresortowych, konsultacji publicznych i opiniowania wymagających zapewnienia odpowiedniego czasu oraz dokonywania na bieżąco publikacji wszystkich dokumentów na stronie RCL w ramach rządowego procesu legislacyjnego, a także kontroli legislacyjnej zapewnianej przez komisję prawniczą i Rządowe Centrum Legislacji. „Piątka dla Zwierząt" niejako weszła do Sejmu bez takiego zaplecza analitycznego i proceduralnego. Mimo że stanowiła projekt o charakterze systemowym, ingerujący w istotne obszary gospodarki i stosunków społecznych, została poddana procedurze o niższym poziomie formalnych gwarancji analizy skutków i transparentności. Wybrana celowo ścieżka, nie pierwszy i nie ostatni raz w historii polskiej legislacji, miała być kluczowym elementem strategii działania, ale faktycznie stała się jedną z przyczyn niepowodzenia badanej inicjatywy.

Niewystarczające było także uzasadnienie projektu. Projektodawcy mieli obowiązek przedstawić potrzebę i cel ustawy, stan istniejący, różnicę między stanem dotychczasowym a projektowanym, a także przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne oraz źródła finansowania. Tymczasem analiza uzasadnienia „Piątki dla Zwierząt" pokazała niewyczerpujące odniesienie do skutków społecznych, gospodarczych i finansowych regulacji, brak dostatecznego wskazania źródeł finansowania oraz pominięcie konsultacji. To mogło sprawić, że w samym projekcie nie przewidziano odpowiednich przepisów przejściowych i *vacatio legis*. Brak było formalnej, kompleksowej Oceny Skutków Regulacji oraz systemowych konsultacji publicznych poprzedzających wniesienie projektu. Debata

społeczna i sprzeciw określonych środowisk pojawiły się w toku prac parlamentarnych, a nie na etapie projektowania regulacji, co oznacza, że mechanizmy wczesnej partycypacji nie zostały w pełni wykorzystane. Braku konsultacji społecznych nie rekompensowało również uzasadnienie projektu, które samo nie spełniało standardu rzetelnej podstawy dla tak daleko idącej reformy. Nie przedstawiono w nim pełnych i trudnych do podważenia analiz dotyczących rzeczywistej pozycji oraz znaczenia gospodarczego branż objętych projektowaną interwencją, ani analiz skutków ich funkcjonowania w dotychczasowym modelu. To oznacza, że ustawa od początku weszła w debatę publiczną jako projekt moralnie nośny, ale legislacyjnie nieprzygotowany, co ułatwiło jej atakowanie praktycznie ze strony wszystkich środowisk politycznych w Sejmie i Senacie.

Kolejnym problemem była szybkość procedowania, dla niektórych zrozumiała strategicznie, ale znowu – obniżająca zaufanie do poprawności procesu legislacyjnego i ułatwiająca budowanie argumentacji przeciwnej projektowi. Tempo procedowania projektu w Sejmie było błyskawiczne, biorąc pod uwagę, że projekt wniesiono do Sejmu 11 września, pierwsze czytanie projektu odbyło się 16 września, posiedzenie komisji sejmowej – w nocy z 16 września na 17 września, a drugie i trzecie czytanie – 17 września 2020 roku. Konstytucyjna zasada trzech czytań ma zapewniać realną, pogłębioną debatę oraz możliwość modyfikacji projektu w sposób przemyślany i etapowy. Tego z pewnością nie zapewniono. Skracanie przewidzianych w Regulaminie Sejmu terminów, w tym siedmiodniowego terminu przed pierwszym czytaniem i siedmiodniowego terminu

przed drugim czytaniem, jest wyjątkiem wymagającym uzasadnienia. W analizowanym przypadku projektowana ustawa nie dotyczyła sytuacji nadzwyczajnej, w tym stanu zagrożenia bezpieczeństwa państwa, co rodzi pytanie o proporcjonalność zastosowanego przyspieszonego trybu wobec skali, zakresu podmiotowego i przedmiotowego projektowanej ustawy i jej doniosłości. Należy to uznać za osłabienie realnej debaty parlamentarnej i naruszenie standardu rzetelnej legislacji. Przebieg procesu legislacyjnego w Sejmie pokazuje, że projekt był procedowany szybciej, niż pozwalał na to ciężar jego skutków.

Bardzo ważny jest też wątek braku poprawności projektu pod względem prawnym i legislacyjnym. Nie jest przy tym jasne, czy zidentyfikowane problemy wynikały z niedostatecznego przygotowania merytorycznego i legislacyjnego osób odpowiedzialnych za projekt, czy też z pośpiechu oraz sposobu prowadzenia procesu legislacyjnego. Analiza pokazuje ponadto, że nie przeprowadzono wszystkich czynności, które powinny towarzyszyć projektowi poselskiemu, w tym odpowiednich analiz, konsultacji oraz pełnej weryfikacji zgodności z prawem UE. Podczas prac sejmowych i senackich wskazywano na ryzyko naruszenia zasad proporcjonalności oraz unijnych swobód świadczenia usług i przepływu towarów, a także na możliwy obowiązek notyfikacji przepisów technicznych Komisji Europejskiej. To dawało przeciwnikom mocne argumenty: można było mówić nie tylko o tym, że ustawa stanowi „uderzenie w polski interes narodowy", o czym niżej, ale również o tym, że projekt jest wadliwy prawnie, że to „bubel prawny". W efekcie wskazane wady projektu nie tylko osłabiały jego

odporność legislacyjną i polityczną, lecz także utrudniały zadanie wielu prozwierzęcym organizacjom pozarządowym oraz sojuszniczym osobom eksperckim, które nie mogły skutecznie bronić regulacji obciążonej tak istotnymi wadami legislacyjnymi i prawnymi.

Analiza pokazuje również chaos i napięcia na poziomie prac komisji. W przywołanych wypowiedziach pojawia się zarzut manipulowania kolejnością głosowań nad poprawkami oraz krytyka trybu pracy, w tym w nocy i przez wiele godzin, nad stosunkowo istotną ustawą.

Ostatecznie Senat, korzystając ze swoich konstytucyjnych kompetencji, zgłosił liczne poprawki. Dysponując trzydziestodniowym terminem na analizę, wyczerpująco i w pełni wykorzystał dany mu czas i niejako zrealizował swoją funkcję kontrolną wobec tempa i jakości prac sejmowych. Nie sposób nie zauważyć przy tym, że ten czas efektywnie wykorzystały także środowiska przeciwne reformie, których mobilizacja – z uwagi na posiadane zasoby organizacyjne i finansowe – była nieproporcjonalnie większa niż mobilizacja prozwierzęcych organizacji społecznych.

Błędy polityczne

Z analizy wynika, że prace zainicjowano bez zbudowania trwałej większości politycznej[2]. Sam fakt, że pomysł wyszedł od

2 Michał Stefański zwrócił uwagę, w ramach konsultacji publikacji, na ponadpartyjny opór wobec projektu: „Bombardowali go nie tylko sami

Jarosława Kaczyńskiego, dawał siłę startową w ramach prawicowej większości parlamentarnej, ale nie zastępował realnej pracy politycznej z jego klubem, koalicjantami, środowiskami wiejskimi, sektorem hodowli zwierząt i innymi branżami połączonymi wspólnymi interesami. Ustawę szybko odczytano jako „uderzenie w polską wieś", a także jako „ideologiczny" projekt prozwierzęcy. Absurdalnie argumentowano, że następne będzie przyznanie praw wyborczych zwierzętom, delegalizacja schabowego, a przynajmniej wprowadzenie podatku od mięsa, że chodzi o oddanie władzy ekologom. Tego rodzaju narracja towarzyszy zresztą wielu próbom wprowadzenia zmian w systemie ochrony zwierząt. Ta porażka pokazała także skalę siły politycznej sektora hodowlanego i stanowi ważną lekcję na przyszłość. Ten sektor gospodarki może być jednym z najpoważniejszych hamulców progresywnych reform w Polsce – zarówno w kontekście praw zwierząt, praw człowieka, jak i ochrony środowiska naturalnego i klimatu.

Ale analiza pokazuje też, że przeciwnicy projektu bardzo skutecznie przekształcili spór o dobrostan i ochronę zwierząt w spór o rolnictwo, miejsca pracy, polską wieś i bezpieczeństwo gospodarcze oraz o konstytucyjne prawa i wolności.

członkowie PiS (czy szerzej – Zjednoczonej Prawicy). Zastosowano wobec niego silny, zewnętrzny sabotaż dwojakiego rodzaju. Otwarty sabotaż był domeną Konfederacji. Cichy sabotaż zastosowała PO", która podkreślała, że nie można pominąć destrukcyjnej roli opozycji w upadku „Piątki", w tym składania konkurencyjnych projektów ustaw, delegitymizowania i ośmieszania projektu przeciwnika, destabilizowania projektu poprzez poprawki i działania proceduralne oraz podważanie legalności i konstytucyjności projektu.

Wypowiedzi przywołane w niniejszej publikacji mówią o „uboju rytualnym polskiego rolnictwa" i „zamachu na polskie rolnictwo", o „napadzie na polską wieś" i „zdradzie polskiej wsi", o „niszczeniu życia tysięcy polskich rolników", „uderzeniu w polski interes narodowy" i „działaniu na szkodę narodu" oraz o „zagrożeniu dla interesów ekonomicznych państwa". Hodowcy i ich przedstawiciele pokazywali, jak bardzo czują się dotknięci wynikającymi, w ich ocenie, z projektu założeniami, że znęcają się nad zwierzętami, choć przecież, jak podkreślali, „rolnicy kochają zwierzęta". Projekt nazywany był „antypolskim gniotem", „ponurym żartem", „bombą atomową", a stwierdzenia te politycznie okazały się bardzo skuteczne. Projekt stracił więc uniwersalny charakter i został wciągnięty w konflikt centrum – prowincja, miasto – wieś, elity – rolnicy.

W debacie zabrakło przy tym wyraźnego głosu innych podmiotów gospodarczych niż podmioty sektora hodowlanego, w tym takich, których interesy są naruszane przez sektor hodowlany – np. osób prowadzących na terenach wiejskich agroturystykę, turystykę lokalną czy inne usługi zależne od jakości środowiska. Zabrakło też silnego i słyszalnego głosu mieszkańców i mieszkanek protestujących przeciwko odorom, emisjom, hałasowi i degradacji otoczenia przez fermy działające w ich bezpośrednim sąsiedztwie. Zwolennicy ustawy w swojej argumentacji nie pokazali również ekonomicznych kosztów sektora hodowlanego ponoszonych przez państwo, samorządy, system ochrony zdrowia, środowisko i lokalne wspólnoty, tj. kosztów zaniechania reformy. To pozwoliło przeciwnikom reformy zawęzić debatę w parlamencie do kosztów

hodowców i konsekwentnie pomijać fakt, że ten sektor od lat przerzuca znaczną część swoich kosztów na innych.

Z drugiej strony, problemem mogła być aksjologiczna spójność projektu w kontekście wiarygodności jego inicjatora[3]. O ile przeciwnikom projektu udało się skutecznie przedstawić go jako zagrożenie dla polskiej wsi i rolnictwa, o tyle jego zwolennikom nie udało się zbudować równie szerokiej koalicji poparcia. Istotnym czynnikiem mógł być brak zaufania części środowisk opozycyjnych, organizacji społecznych oraz osób zaangażowanych w ochronę zwierząt do intencji politycznych inicjatorów reformy. Dla wielu z nich projekt zgłoszony przez Prawo i Sprawiedliwość pozostawał trudny do pogodzenia z wcześniejszymi działaniami tej formacji w obszarze praworządności, praw człowieka czy polityki wobec organizacji społecznych. W konsekwencji część potencjalnych sojuszników przyjęła wobec projektu postawę ostrożną, sceptyczną lub ambiwalentną. Brak przekonania co do trwałości i autentyczności proponowanej zmiany ograniczał możliwość wytworzenia ponadpartyjnego zaplecza dla reformy i osłabiał szanse na powstanie szerokiej koalicji zdolnej bronić projektu w momencie narastającego konfliktu politycznego.

Paradoksalnie więc projekt nie cieszył się pełnym poparciem ani wśród politycznego zaplecza Jarosława Kaczyńskiego, ani wśród części środowisk od lat domagających się wzmocnienia

3 Na brak zaufania do podmiotu inicjującego taką reformę i brak jego wiarygodności zwrócił uwagę w swojej recenzji wydawniczej prof. Wojciech Pisula.

ochrony zwierząt. W efekcie reforma znalazła się w politycznej próżni. Dla jednych była zbyt daleko idącym zagrożeniem, a dla innych – niewystarczająco wiarygodnym dowodem rzeczywistej zmiany podejścia władzy do kwestii ochrony zwierząt. Taka sytuacja znacząco utrudniała budowę trwałej koalicji społecznej i politycznej wokół projektu.

Kolejny błąd polityczny polegał na tym, że projektu nie zaplanowano politycznie jako procesu transformacji, lecz jako szybką interwencję. Tymczasem regulacja dotykała różnych sektorów posiadających dużą zdolność mobilizacji, tj. własne reprezentacje, zasoby finansowe i argumenty o skutkach ekonomicznych proponowanej zmiany. Projekt ustawy dotykający branż działających na styku polityki, biznesu i lokalnych wspólnot wymagał przygotowania nie tylko tekstu ustawy, ale też politycznej mapy kosztów, sojuszników i mechanizmów merytorycznej neutralizacji oporu. Z analizy wynika, że tego zabrakło. Zamiast przemyślanej strategii wspierającej – ambitną jak na obecne warunki polityczne – reformę, podjęto szybką akcję, której przedmiotem był potężny sektor, bez przygotowania, bez trwałych sojuszy i bez planu na sytuację kontruderzenia.

Wreszcie, analiza pokazuje, że po senackim etapie prac ustawa niejako zniknęła – praktycznie bez wyjaśnienia opinii publicznej – na etapie skierowania uchwały Senatu do komisji sejmowej. To oznacza nie tylko proceduralne niedomknięcie, ale też polityczną kapitulację bez wyjaśnienia obywatelom i obywatelkom, co się właściwie wydarzyło. Abstrahując od jakości finalnej ustawy i jej znaczenia dla zmiany, zaginęła ona w polityczno-legislacyjnym boju. Projekt przygotowano

i przeprowadzono w logice politycznej szarży, bez szerokiego zaplecza społecznego i politycznego, a po wyjściu ustawy z Senatu nie było nikogo, kto mógłby upominać się o jej dalszy los. Zabrakło tych, którzy publicznie i konsekwentnie zadawaliby pytania – co dalej z ustawą, gdzie jest akt prawny, dlaczego prace zostały zatrzymane? Nie zrobili tego ani tzw. progresywni posłowie i posłanki, ani senatorowie i senatorki, ani organizacje prozwierzęce, ani progresywne media. Wcześniej nie zbudowano politycznej i społecznej koalicji zdolnej utrzymać presję po pierwszym uderzeniu i nikt upomniał się o reformę.

Ograniczenia działań organizacji społecznych

Z analizy wynika wyraźnie, że część organizacji społecznych miało wiedzę, doświadczenie, a także przemyślane i zgłaszane od lat merytoryczne postulaty zmian. Nie miały one jednak realnej możliwości wpływania na proces legislacyjny, w tym zasobów, którymi dysponowały zorganizowane środowiska sprzeciwiające się reformie. Organizacje mogły dostarczyć argumenty oraz pokazywać presję, ale nie miały gwarancji wpływu na tempo i sposób procedowania. Nie mogły w szczególności zastąpić wnioskodawców w budowaniu większości politycznej i zaprojektowaniu kompensacji dla grup tracących.

Co więcej, z analizy wynika, że dla opinii publicznej niejasne mogły być odrębności w grupie organizacji społecznych. Część organizacji, przedstawiających się jako działające na rzecz zwierząt, krytykowała bowiem rozwiązania dotyczące interwencyjnego odbioru zwierząt, czyli te często ratujące zdrowie

i życie zwierząt. Z kolei w ocenie niektórych organizacji, od lat apelujących o konkretne zmiany, przepisy przyjęte przez Sejm czyniły ochronę zdrowia i życia zwierząt iluzoryczną, a „Piątka dla Zwierząt" nie stanowiła wystarczająco progresywnych propozycji, co powodowało, że organizacje te pryncypialnie nie mogły poprzeć założonych zmian i stanowić przeciwwagi dla silnych, również finansowo silnych grup interesów atakujących ustawę.

Badana w niniejszej publikacji sprawa pokazuje również słabość dużych organizacji prozwierzęcych, które brały udział w tym procesie legislacyjnym, w zakresie budowania szerokich koalicji. Tymczasem szerokie koalicje – obejmujące organizacje społeczne, ekspertów i ekspertki, środowiska lokalne, przedsiębiorców, samorządy, media i osoby polityczne – dają szansę na zbudowanie masy krytycznej na rzecz odważnych i progresywnych zmian. Chodzi także o zdolność włączania mniejszych organizacji. Analiza debaty parlamentarnej, na poziomie komisji zarówno sejmowych, jak i senackich, pokazuje wyraźną dysproporcję ilościową między środowiskami wspierającymi sektor hodowlany a środowiskami broniącymi reformy. Było to widoczne w liczbie i charakterze zarówno głosów zabieranych w debacie, jak i stanowisk kierowanych do Senatu.

Rola mediów w eskalacji konfliktu

Media odegrały rolę podwójną. Z jednej strony bez reportażu Onetu i filmu *Krwawy biznes futerkowców* prawdopodobnie

nie byłoby politycznej inicjatywy lub nie byłoby jej dokładnie w tym czasie. Dokument jasno pokazuje, że reportaż był istotnym impulsem sprawczym – ujawnił brutalność branży, uruchomił emocje społeczne i doprowadził do niemal natychmiastowej reakcji Jarosława Kaczyńskiego. Media więc nie tylko opisywały rzeczywistość, ale ją współtworzyły, otwierając okno polityczne dla reformy.

Z drugiej strony, ten sam mechanizm miał swoje koszty. Skoro projekt narodził się w tamtym momencie w reakcji na silny materiał medialny, został od początku osadzony w logice moralnego szoku, presji czasu i ostrego konfliktu. To sprzyjało eskalacji, a nie spokojnemu budowaniu większości parlamentarnej oraz zaplecza społecznego i eksperckiego. Medialny impuls nie powinien być jedyną podstawą dla reformy i nie można było go przeciwstawić działaniu dobrze zorganizowanych branż, często finansowanych ze środków publicznych.

Przeciwnicy bardzo szybko przejęli część sceny komunikacyjnej. Debata, zamiast wokół cierpienia zwierząt, zaczęła krążyć wokół hipokryzji elit, ataku na wieś i naród oraz konieczności blokad, a dobro polskich rolników i polskiej gospodarki przeciwstawiono „lewackiej ideologii", co musiało być nośne dla przynajmniej części mediów, jak pokazują także przedstawione poniżej wnioski z paneli eksperckich i wywiadów indywidualnych. Wezwania do zablokowania przez rolników Warszawy i miast wojewódzkich pojawiają się zresztą także na posiedzeniach komisji. Głosy przeciwników projektu wybrzmiewały w sposób wyraźny w mediach Tadeusza Rydzyka: Telewizji

Trwam i Radiu Maryja, co zostało odnotowane przez inne media jako ofensywa branży futrzarskiej[4].

Błędy komunikacyjne

Poprzez brak kompleksowych i przemyślanych przepisów przejściowych oraz *vacatio legis* nie wypracowano przekazu pokazującego, że ochrona zwierząt i bezpieczeństwo ekonomiczne ludzi nie muszą pozostawać ze sobą w sprzeczności. W efekcie reforma była moralnie oczywista dla jednych, a dla drugich stanowiła atak na ich życie, pracę i godność. Z przywołanych w publikacji wypowiedzi wynika, że wielu odbierało ustawę jako sygnał: „dobrzy ludzie popierają tę ustawę, a źli ludzie – w domyśle rolnicy – jej nie popierają". To pozwalało przeciwnikom ustawić się nie jako lobbyści, lecz jako upokorzona wspólnota ludzi ciężko pracujących, choć można zakładać, że najbardziej skutecznie były w stanie komunikować swój sprzeciw duże podmioty gospodarcze. Co więcej, narrację tę można było przewidzieć jako standardowo podnoszoną w takich sprawach i zaplanować jej skuteczne kontrowanie.

Zabrakło także wystarczającego wyjaśnienia, po co dokładnie są dane rozwiązania i jak będą wdrażane. Gdy analizy ekonomiczne i prawne wskazywały problem proporcjonalności i możliwe ograniczenia swobody przedsiębiorczości,

4 *Ofensywa branży futerkowej w mediach ojca Rydzyka. „Co z polską ziemią?"*, https://www.rp.pl/polityka/art534771-ofensywa-branzy-futerkowej-w-mediach-ojca-rydzyka-co-z-polska-ziemia (dostęp 20.03.2026).

przeciwnicy zyskiwali dodatkowe argumenty i mieli merytoryczne podstawy do przedstawiania tych rozwiązań jako wadliwych i kosztownych.

Błędy komunikacyjne nie były więc wyłącznie kwestią sposobu mówienia o ustawie, lecz w dużej mierze konsekwencją wcześniejszych błędów. Brak rzetelnego uzasadnienia, słaba diagnoza problemu, niewystarczające pokazanie celów regulacji oraz niedopracowanie samego projektu nie stworzyły solidnej bazy do skutecznej komunikacji. Już na starcie ograniczyły możliwość obrony ustawy, ponieważ trudno było komunikować projekt, którego założenia, skutki i mechanizmy nie zostały wystarczająco dobrze opracowane. W efekcie zwolennicy reformy musieli bronić nie tylko jej celu, lecz także słabej legislacji. To tylko ułatwiało przeciwnikom przesunięcie debaty z ochrony zwierząt na gospodarczą szkodliwość regulacji.

Trzeci błąd to brak komunikacji końcowej. Analiza bardzo wyraźnie pokazuje, że proces zakończył się praktycznie bez wyjaśnienia opinii publicznej, co się wydarzyło. To oznacza, że nie tylko źle komunikowano projekt na wejściu, ale także nie zakomunikowano uczciwie przyczyn jego zatrzymania. Stanowiło to niejako oddanie pola wszystkim konkurencyjnym narracjom.

Niedoszacowanie oporu interesów: branże i lobbing

Z dokumentu jasno wynika, że opór branż był silny, wielowarstwowy i dobrze zorganizowany. Opór przed zmianą nie pochodził wyłącznie od branży futrzarskiej, której działalność

była przedmiotem reportażu stanowiącego impuls medialny „Piątki dla Zwierząt". W prowadzonej analizie widać szerokie grono interesariuszy. Występują w tym procesie producenci, hodowcy drobiu i bydła, środowiska związane z ubojem bez ogłuszania, branże powiązane, organizacje kynologiczne, felinologiczne, wspólnoty religijne, przedsiębiorcy prowadzący schroniska dla zwierząt. Każda z tych grup mogła atakować inny aspekt ustawy, a część atakowała wiele rozwiązań jednocześnie, przez co powstała szeroka koalicja negatywna. Zamiast jednej branży broniącej jednego przywileju pojawił się układ wielu środowisk, z których każde miało własny interes, własne argumenty i własne kanały nacisku. W tym przypadku dodatkowo nie doszacowano potencjału mobilizacyjnego i wpływu środowisk branżowych korzystających z rozbudowanego zaplecza instytucjonalnego i mechanizmów wsparcia finansowanych ze środków publicznych. Towarzysząca legislacji debata – szczególnie w Senacie – pokazała także, jak wiele branż, w tym sektor hodowli zwierząt *sensu stricto*, producenci pasz i sektor usług bankowych, tworzy jeden system wspólnych zależności, synergii i skali.

Analiza pokazuje także, że przeciwnicy bardzo skutecznie podnosili argument kosztów i rekompensat. Padały z ich strony ostrzeżenia o wielomiliardowych odszkodowaniach, niewystarczających okresach przejściowych i „piramidalnej szkodzie" wynikającej z braku ustawowych mechanizmów wypłat. Nawet jeśli część tych tez była przeszacowana, to politycznie działały bardzo dobrze. Te argumenty trafiały w obszar, który w projekcie rzeczywiście był co najmniej niedopracowany. Projektodawca

nie wyeliminował słabych punktów, które przeciwnicy mogli potem bezlitośnie eksploatować i skutecznie to zrobili.

Publikacja – w części poświęconej normatywnym ramom procesu legislacyjnego w Polsce – przypomina, że sama ustawa o działalności lobbingowej i regulacje sejmowe przewidują obecność w procesie legislacyjnym podmiotów zawodowo lobbujących, podmiotów prowadzących w sposób niezawodowy działalność lobbingową oraz innych interesariuszy. Jednocześnie cały rozdział o standardach legislacyjnych pokazuje, że przy projektach poselskich – a z takim mieliśmy tutaj do czynienia – łatwiej o przesunięcie wpływu z transparentnej partycypacji obywatelskiej w stronę mniej przejrzystych kanałów nacisku. I to również mogli dobrze wykorzystać przeciwnicy analizowanej regulacji.

Brak planu B

Projekt pomyślano jako wielką, niejako skokową interwencję. Jak wynika jednak z analizy, nie przygotowano realnego scenariusza awaryjnego na okoliczność, gdy pojawi się opór własnego środowiska politycznego, koalicjantów oraz wielu branż i środowisk jednocześnie. Nie było także widać dobrze przygotowanej strategii etapowania reformy. W przypadku takiej ustawy wcześniejsze określenie alternatywnych środków, różnych wariantów interwencji i ich skutków mogłoby ograniczyć ryzyka. Tymczasem „Piątkę dla Zwierząt" uruchomiono tak, jakby jedynym scenariuszem był nie tyle sukces, ile po prostu szybki sukces.

Brak planu B widać na kilku poziomach. Po pierwsze, nie było wiarygodnego planu kompensacji i przejść dla sektorów tracących oraz strategii na opór branż już na samym początku. Po drugie, nie było jasnej ścieżki, co zrobić, gdy projekt wróci z Senatu z poprawkami albo utknie w Sejmie. Po trzecie, nie było też planu komunikacyjnego na sytuację, w której nie uda się przeprowadzić reformy.

Zabrakło również myślenia o reformie jako o procesie sekwencyjnym. Przy tak silnym oporze interesów sensowny plan B mógłby oznaczać rozbicie ustawy na pakiety zmian, oddzielenie najbardziej kontrowersyjnych części od tych o największym konsensusie. Na to wprost wskazywano zresztą w wypowiedziach podczas komisji sejmowych i senackich. Mówiono o dwóch albo trzech koniecznych projektach ustaw (zwierzęta domowe/towarzyszące; zwierzęta gospodarskie albo zwierzęta domowe; zwierzęta gospodarskie; branża futrzarska). Mogłoby temu towarzyszyć także przygotowanie rekompensat, dłuższych okresów przejściowych, odpowiedniego *vacatio legis*, odrębnych ścieżek dla różnych sektorów.

Konkluzja

Dlaczego się nie udało? Bo etycznego impulsu nie zamieniono w strategię polityczną, dobrą legislację – broniącą się merytorycznie ustawę, skuteczną komunikację oraz szeroką koalicję społeczną i polityczną. „Piątka dla Zwierząt" upadła nie dlatego, że temat ochrony praw zwierząt był za słaby, lecz dlatego, że mocny impuls etyczny i medialny nie został przekuty w dobrze

zaprojektowaną reformę państwową. Analiza pokazuje, że zabrakło rzetelnej eksperckiej pracy, pełnej oceny skutków, konsultacji, strategii politycznej, komunikacji z grupami tracącymi, merytorycznej neutralizacji lobbingu[5] i wariantu awaryjnego. W efekcie przeciwnicy mogli przedstawiać projekt jednocześnie jako atak na wieś, zagrożenie dla gospodarki, ustawę wadliwą prawnie i przykład legislacyjnej przemocy.

Wywiady i panele – co mówią o porażce „Piątki dla Zwierząt" osoby eksperckie?

Analiza materiału z trzech paneli eksperckich oraz dwudziestu pięciu wywiadów pogłębionych również pozwala odtworzyć katalog błędów, które doprowadziły do upadku „Piątki dla Zwierząt". Z obydwu źródeł – dyskusji eksperckich oraz rozmów indywidualnych – wynika spójny obraz mechanizmu porażki.

Zarówno wnioski z paneli, jak i wywiady pokazują, że projekt od początku, poprzez jego zainicjowanie, zaprojektowanie i przebieg procesu legislacyjnego, nie mógł stanowić reformy możliwej do wdrożenia w aktualnym systemie społecznym, gospodarczym i instytucjonalnym. Jeśli zatem spojrzymy na

5 Neutralizacja merytoryczna lobbingu nie oznacza wyeliminowania wpływu grup interesu. Jak słusznie zauważyła r. pr. Edyta Konopczyńska, konsultując projekt publikacji, „w demokracji pluralistycznej grupy interesu będą działać. Celem nie powinno być ich wyciszenie, lecz transparentność, ujawnienie interesów, równoważenie zasobów, obowiązek publikowania kontaktów i stworzenie przestrzeni, w której interes publiczny oraz dobrostan zwierząt nie przegrywają automatycznie z lepiej zorganizowanym interesem ekonomicznym".

oceny, wnioski i obserwacje osób eksperckich, stwierdzenie, że projekt „przegrał w zderzeniu z twardą polityką", nie wydaje się zasadne. Co istotne, z analizy wywiadów i paneli wynika, że porażka nie miała charakteru jednowymiarowego – na upadek „Piątki dla Zwierząt" złożyło się wiele okoliczności.

Podczas paneli eksperckich wskazywano na jakość samego projektu. Jeśli sama propozycja nie stanowi bowiem dobrej legislacji, łatwo ją atakować, bo jest po prostu źle napisana. Mówiono także o problemie ideologizacji i wpisaniu tematu w istniejący konflikt polityczny. W panelach podkreślano, że ochronę zwierząt wciągnięto w spór światopoglądowy. Zamiast budowania pewnej wspólnoty interesów ludzi i zwierząt, pojawiła się narracja, która je przeciwstawiała. Zabrakło także dobrej komunikacji. Ekspertki i eksperci wskazywali przy tym, że różne grupy społeczne wymagają zupełnie innych uzasadnień. Dla jednych kluczowe są kwestie zdrowotne, dla innych – ekologiczne lub ekonomiczne, dla jeszcze innych – etyczne. Komunikacja powinna być dostosowana do różnych grup społeczeństwa, szczególnie że – jak wskazywano podczas paneli – ludzie często po prostu nie wiedzą, o co chodzi w danym projekcie ustawy i co korzystnego z niego wynika. Podczas paneli odniesiono się także do kwestii funkcjonowania tzw. mediów społecznościowych, gdzie dominują treści emocjonalne i negatywne, co sprzyja narracjom przeciwników. W efekcie komunikacja prozwierzęca nie była w stanie przebić bardziej złożonego przekazu, opartego na danych i analizach.

Wątkiem, który bardzo wyraźnie wybrzmiał podczas paneli, było skonstruowanie projektu jako pakietu wielotematycznego.

Ekspertki i eksperci podkreślali, że dany element reformy generował własną grupę przeciwników, a ci często łączyli siły, co zwiększało ich skuteczność. W ten sposób, pomimo że np. przeciwdziałanie bezdomności zwierząt przez gminy nie było co do zasady tematem kontrowersyjnym i dawało duże szanse na ponadpartyjny konsensus, opór wobec innych rozwiązań, w szczególności ze strony hodowców zwierząt na futra oraz branży mięsnej, zablokował także tego rodzaju zmiany. Z tym wątkiem wiąże się również brak mapowania interesariuszy i analizy układu sił. Brak takiej analizy w przypadku „Piątki" oznaczał, że projekt zainicjowano i procedowano bez koniecznej wiedzy o tym, gdzie realnie skoncentruje się opór. Tymczasem przeciwnicy, w tym wyżej wskazana branża futrzarska i mięsna, dysponowali zasobami finansowymi, dostępem do mediów, strukturami organizacyjnymi oraz bezpośrednimi relacjami z decydentami. Nie uwzględniono także oporu ze strony polityków, co pokazuje, że brakowało w tym procesie strategii politycznej, która uwzględniłaby logikę systemu politycznego i wyborczego – cykli wyborczych, obaw parlamentarzystów i ich kalkulacji ryzyka, nacisków możliwych ze strony elektoratu. Konieczne było także budowanie poparcia we własnym obozie, jak też ponad podziałami, oraz praca z niezdecydowanymi politykami i polityczkami.

Ekspertki i eksperci biorący udział w panelach podkreślali, że skuteczna zmiana wymaga długotrwałej pracy – często niewidocznej, rozłożonej na miesiące lub lata – obejmującej konsultacje, budowanie sojuszy, testowanie narracji i stopniowe przesuwanie granic debaty publicznej, od małych reform

do dalej idących rozwiązań, np. od operacyjnych regulacji poprawiających dobrostan zwierząt do całkowitych zakazów określonej działalności. W przypadku „Piątki" tego etapu zabrakło. Projekt pojawił się jako odpowiedź na impuls polityczno-medialny, a nie jako efekt zaplanowanego procesu reformy.

Z kolei wywiady indywidualne dostarczają bardziej „wewnętrznego" obrazu samego projektu, jak i przebiegu prac legislacyjnych, osadzonych w konkretnych relacjach, interesach i ograniczeniach.

W ramach wywiadów indywidualnych wskazywano na niską jakość legislacyjną i proceduralną projektu. Wymieniano tu pośpiech, brak konsultacji społecznych i oceny skutków regulacji, niedopracowanie przepisów oraz błędy proceduralne. „Piątkę" zainicjowano i procedowano w trybie przyspieszonym, co osłabiło wiarygodność projektu i ułatwiło przeciwnikom przedstawianie go jako narzuconego, nieprzemyślanego i arbitralnego. Krytykowano nie tylko sposób procedowania, lecz także treść ustawy. Zwracano uwagę na brak spójnej wizji, wybiórczość rozwiązań oraz luki ustawy przy jednoczesnym połączeniu wielu wątków. To wszystko wpływało nie tylko na szanse na przyjęcie ustawy, ale też na jej skuteczne wdrażanie i egzekwowanie, łącznie z ryzykiem zakwestionowania niektórych jej przepisów przed Trybunałem Konstytucyjnym. Respondentki i respondenci podkreślali, że łączenie w jednej ustawie postulatów dotyczących zwierząt tzw. towarzyszących i zwierząt tzw. hodowlanych rozmywa przekaz, komplikuje debatę i wzmacnia przeciwników. Działa także na niekorzyść zwierząt tzw. towarzyszących, którym opinia publiczna

bardziej sprzyja. Co istotne, tylko niewielka część rozmówców i rozmówczyń uznała projekt za rzeczywiście postępowy. Podkreślali oni, że choć ustawa zawierała ważne propozycje, takie jak zakaz hodowli zwierząt na futra czy ograniczenie uboju rytualnego, były to postulaty już od dawna obecne w debacie publicznej i cieszące się zdecydowaną aprobatą polskiego społeczeństwa. Mówiono, że te rozwiązania już dawno wprowadzono w innych krajach i już dawno powinny one obowiązywać w Polsce.

Kolejnym wątkiem w ramach wywiadów jest niedoszacowanie siły przeciwników. Respondenci wskazują, że opór wobec projektu był znacznie silniejszy, niż zakładano – zarówno na poziomie gospodarczym, jak i społecznym. Nie doszacowano ich zasobów oraz wpływów politycznych i medialnych. Wywiady wyraźnie wskazują przy tym na rolę sektora hodowlanego. Wszystkie osoby uczestniczące w badaniu stwierdziły jednogłośnie, że presja lobby sektora hodowlanego wysoce przyczyniła się do upadku inicjatywy. Zwracano uwagę na wykorzystanie dużych zasobów finansowych lobby sektora hodowlanego oraz jego wpływów politycznych i medialnych. Zwrócono również uwagę na zdolność sektora do wywierania presji na politykach i polityczkach, co finalnie doprowadziło do zatrzymania projektu. Jednocześnie zwracano uwagę na brak skutecznych aktywności mieszkanek i mieszkańców wsi dotkniętych konsekwencjami funkcjonowania ferm w ich otoczeniu. Mówiono, że działania tej społeczności były znikome i niewystarczające albo – że jako zbyt rozdrobnione, bez zasobów, jakimi dysponowało lobby – nie mogły być skuteczne.

W tej sytuacji pojawia się pytanie o działania podejmowane podczas procesu legislacyjnego przez organizacje prozwierzęce. Czy mogły w tych okolicznościach być jakąś przeciwwagą dla tez stawianych przez lobby futrzarskie i hodowlane? W tym zakresie niektóre respondentki i respondenci mówili, że organizacje prozwierzęce nie miały dużych możliwości działania ze względu na tempo i ogólny sposób procedowania prac, zaznaczając, że zrobiły wszystko, co mogły. Zwracano uwagę, że projekt był niejako skutkiem wielu lat działań organizacji i ich rzecznictwa. Inni mówili, że organizacje prozwierzęce były obecne na każdym etapie prac, ale tylko te duże, mniejsze nie miały siły przebicia.

Istotnym problemem był również brak stabilnego zaplecza politycznego. Projekt nie był wspierany przez szeroką koalicję, co czyniło go szczególnie podatnym na załamanie w warunkach konfliktu. Większość respondentów i respondentek uznała, że rozłam w Zjednoczonej Prawicy i walka frakcji odegrały znaczącą rolę w niepowodzeniu projektu.

Odrębnym wątkiem jest rola mediów. W wywiadach wprost zapytano, czy wolne media zapewniły wsparcie dla „Piątki dla Zwierząt". Respondentki i respondenci odpowiedzieli na to pytanie w zróżnicowany sposób. Dziewięć osób odpowiedziało twierdząco: argumentowano, że media były bardzo aktywne, wspierały i były przychylne organizacjom prozwierzęcym. Z kolei dziewięć innych osób krytykowało brak wsparcia ze strony mediów i podkreślało, że w „Piątkę" zaangażowani byli pojedynczy dziennikarze i dziennikarki, a nie całe redakcje. Sześć innych osób zwracało uwagę na to, że to organizacje

prozwierzęce wywalczyły przestrzeń w mediach i głos, a sposób relacjonowania procedowania „Piątki" przez media skupiał się na kwestiach politycznych, a nie – prozwierzęcych. Zaangażowanie mediów krytykowała część osób z organizacji społecznych, wskazując, że wsparciem wykazało się tylko OKO.press, że media były nastawione negatywnie, że żadna redakcja w całości nie popierała projektu. Z kolei osoby pozytywnie oceniające wsparcie mediów zauważały, że to właśnie medialny obraz cierpienia zwierząt i społecznych uciążliwości, w dużej mierze kreowany przez niezależne redakcje, wywarł presję na polityków.

Wnioski z paneli eksperckich i wywiadów indywidualnych pokazują, że projekt zawiódł jednocześnie na kilku poziomach:

1) jako akt legislacyjny – z powodu niskiej jakości i błędów proceduralnych jego treść nie była wystarczająco spójna i systemowa oraz uargumentowana, a nacisk na szybkie przeprowadzenie projektu przez Sejm, który z założenia miał zapewnić efektywność, został skutecznie wykorzystany przeciwko rozwiązaniom;
2) jako projekt polityczny – z powodu braku stabilnego zaplecza, strategii wdrożenia i planu na opór, braku segmentacji komunikacji i kontroli nad narracją;
3) jako proces społeczny – z powodu braku zakorzenienia i przygotowania; pomimo dużego społecznego poparcia środowiska działania wspierające nie zostały w pełni zintegrowane wokół wspólnej, skoordynowanej strategii, a przeciwnicy byli lepiej przygotowani i silniejsi strukturalnie.

Co istotne, te elementy nie działały niezależnie, lecz wzajemnie się wzmacniały. To właśnie ta kumulacja – a nie pojedynczy czynnik – przesądziła o niepowodzeniu projektu. „Piątka dla Zwierząt" nie była zatem projektem, który przegrał w wyniku jednego konfliktu – była projektem, którego nie skonstruowano jako możliwego do przeprowadzenia w warunkach wielopoziomowego oporu. W sytuacji, gdy projekt funkcjonował w logice „wszystko albo nic", blokady ze strony różnych grup doprowadziły do porażki.

Od „Piątki dla Zwierząt" do legislacyjnego pragmatyzmu: czego system się nauczył (a czego nie)

Analizując upadek „Piątki dla Zwierząt", można zastanawiać się, czy coś jednak zawdzięczamy „Piątce". To pytanie zadano wprost podczas wywiadów indywidualnych. W odpowiedziach respondentów i respondentek widać wyraźne zróżnicowanie ocen: od rozczarowania i poczucia porażki, po dostrzeganie długofalowych, pozytywnych skutków społecznych. Pięć osób uznało, że „Piątka dla Zwierząt" nie przyniosła niczego dobrego, a pozostawiła frustracje, poczucie zmarnowanej szansy i brak złudzeń. Dwie kolejne osoby oceniły, że „Piątka" zamroziła dalszą debatę i sprawiła, że temat ochrony zwierząt przez następne lata nie będzie poruszany przez polityków i polityczki, a duże organizacje prozwierzęce będą obawiały się zgłaszać progresywne postulaty. Jednak aż dziewięć osób podkreśliło, że mimo braku uchwalenia ustawy, „Piątka" miała duży

wpływ na podniesienie świadomości społecznej i zwrócenie uwagi społeczeństwa na los zwierząt, szczególnie w obszarze warunków chowu zwierząt futerkowych i uboju rytualnego. Wskazywano, że dzięki zainteresowaniu medialnemu temat ochrony zwierząt trafił do głównego nurtu debaty publicznej. Zauważano, że mimo porażki legislacyjnej pojawiły się trwałe efekty, tj. wzrost liczby działaczy i działaczek prozwierzęcych, budowanie koalicji między organizacjami, niezapraszanie przez samorządy cyrków ze zwierzętami, a także kolejne projekty legislacyjne procedowane w polskim parlamencie.

Odnosząc się do tego ostatniego wątku i patrząc na uchwalone w X kadencji Sejmu ustawy, można uznać, że upadek „Piątki dla Zwierząt" nie zakończył definitywnie procesu zmian w obszarze ochrony zwierząt w Polsce, a system wyciągnął – świadomie lub nie – wnioski z błędów popełnionych przy „Piątce". Kolejne inicjatywy – zakaz hodowli zwierząt na futra oraz tzw. ustawa łańcuchowa – pokazują, że wnioskodawcy takich zmian działali inaczej, bardziej ostrożnie i bardziej selektywnie lub fragmentarycznie, co sprawiło, że projektowane rozwiązania były bardziej wykonalne politycznie.

Trudno powiedzieć, czy taki sposób działania wynikał z pełnej świadomości błędów popełnionych przy „Piątce". Na podstawie zakazu hodowli zwierząt na futra i tzw. ustawy łańcuchowej można jednak odnotować kilka mechanizmów adaptacyjnych:

1) zamiast „wielkiej reformy" – jej dekompozycja, odejście od jednej stosunkowo kompleksowej ustawy na rzecz regulacji sektorowych, odnoszących się do danego problemu;

2) zamiast natychmiastowych zakazów – redukcja ambicji regulacyjnych i zarządzanie zmianą.

Symbolicznym przykładem jest ustawa futerkowa, będąca inicjatywą poselską[6], podpisana przez Prezydenta RP. Określa ona wyłącznie wprowadzenie zakazu chowu i hodowli w celach komercyjnych zwierząt na futra, z wyjątkiem królika, w szczególności w celu pozyskania z nich futer lub innych części zwierząt, a zatem skupia się jedynie na pojedynczej kwestii. Zakaz nie jest przy tym natychmiastowy – to *de facto* wygaszanie hodowli w okresie przejściowym. Podmioty prowadzące tę działalność w dniu wejścia w życie ustawy będą mogły prowadzić ją do dnia 31 grudnia 2033 roku na podstawie dotychczasowych przepisów. Co istotne, z tytułu wygaszenia działalności takim podmiotom będzie przysługiwało odszkodowanie od Skarbu Państwa w wysokości 5–25% średniego rocznego przychodu z prowadzonej przez niego działalności w latach 2020–2024 – im wcześniej działalność zostanie zakończona, tym wysokość odszkodowania będzie większa. Ustawa przewiduje także, że pracownikom, z którymi rozwiązano stosunek pracy w związku z zakończeniem działalności, będzie przysługiwać odprawa pieniężna w wysokości dwunastomiesięcznego wynagrodzenia, a koszt tej odprawy będzie pokrywany przez ZUS.

Ustawa futerkowa stanowi zatem przeciwieństwo logiki „Piątki":

6 Ustawa z dnia 7 listopada 2025 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt, Dz. U. poz. 1696. Zob. także przebieg procesu legislacyjnego poselskiego projektu ustawy (druk nr 703 i 835 – projekty rozpatrywano wspólnie; sprawozdawczyni Małgorzata Tracz): https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=703 https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=835 (dostęp 20.03.2026).

- zamiast pakietu reform – pojedynczy, wyodrębniony obszar;
- zamiast natychmiastowości – kilkuletnia transformacja: nie ma natychmiastowego zamknięcia branży, jest proces wygaszania;
- zamiast milczenia o interesach ekonomicznych – uwzględnienie kosztów i rozłożenie ich w czasie.

System niejako nauczył się, że skuteczność wymaga dekompozycji reformy – jednoczesna zmiana wszystkiego, jeśli uderza się w wiele grup interesów naraz, jest co najmniej wymagająca. Zamiast natychmiastowych zakazów poszedł w stronę zarządzania transformacją oraz stworzył przestrzeń na dostosowanie i rekompensaty.

Logika dekompozycji reformy towarzyszyła także tzw. ustawie łańcuchowej, również stanowiącej nowelizację ustawy o ochronie zwierząt. Ustawa miała wprowadzić zakaz trzymania psów na uwięzi (z pewnymi wyjątkami) oraz szczegółowo określić minimalne standardy kojców[7]. Została ona zawetowana przez Prezydenta RP, mimo stosunkowo szerokiego poparcia parlamentarnego[8]. Jak wyjaśniał sam prezydent Karol Nawrocki

7 Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt, druk nr 608, przebieg procesu legislacyjnego: https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=A62D4F3FA1B21A77C1258B8600308419 (dostęp 20.03.2026).

8 Jak zauważyła, w ramach konsultacji publikacji, adw. Karolina Kuszlewicz: „Przy »ustawie łańcuchowej« wyraźnie widoczne było wzajemne zwalczanie się dwóch obozów politycznych, oparte na zmanipulowanych przekazach, przedstawiających m.in. prezydenckie weto jako przejaw okrucieństwa wobec zwierząt, podczas gdy uważna lektura »ustawy łańcuchowej« i projektu prezydenckiego złożonego zaraz po jej zawetowaniu ujawnia istnienie zgody po obu stronach co do uwolnienia psów z łańcuchów (choć innego podejścia co do kojców

przepisy były „źle napisane", normy kojców były nierealne, a ustawa „stygmatyzowała wieś"[9]. Sejm nie zdołał odrzucić weta. Prezydent zaproponował własną, „łagodniejszą" wersję regulacji, przy czym w projekcie prezydenckim skupiono się na minimum możliwym do przyjęcia (zakaz trzymania zwierząt na uwięzi przy rezygnacji z określania standardów kojców)[10].

Ciekawym przykładem zmiany logiki działania państwa jest rządowy projekt ustawy o Krajowym Rejestrze Oznakowanych Psów i Kotów, tzw. KROPiK[11]. To elektroniczna identyfikacja

dla zwierząt). Jednocześnie przekazowi Prezydenta towarzyszył populistyczny przekaz, że zaproponowane w »ustawie łańcuchowej« kojce stanowią wyższy standard niż mieszkania dla ludzi (kawalerki), podczas gdy trzymanie psa całe życie w jakimkolwiek kojcu narusza jego potrzeby życiowe i jest standardem niskim, jeśli chodzi o humanitarne traktowanie zwierząt".

9 https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/ustawy-z-podpisem-prezydenta-oraz-weto,111273 (dostęp 20.03.2026).

10 Prezydencki projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt, druk nr 2270, https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/druk.xsp?nr=2270 (dostęp 20.03.2026). W wyniku wniesienia projektu prezydenckiego oraz projektu poselskiego Sejm kontynuował prace legislacyjne dotyczące zmian w ustawie o ochronie zwierząt, określanych w debacie publicznej jako „ustawa łańcuchowa". Projekty te były rozpatrywane wspólnie – druki nr 2270 i 2274; https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2274 (dostęp 30.05.2026). W maju 2026 roku Sejm przyjął ustawę zakazującą trzymania na uwięzi psów i kotów. Minimalne warunki utrzymywania psów w kojcach, w tym powierzchnię, ma określić w rozporządzeniu Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Ze względu na etap zaawansowania prac redakcyjnych publikacji oraz fakt, że proces legislacyjny nie był zakończony w momencie oddawania książki do druku, wydarzeń tych nie objęto analizą przedstawioną w publikacji.

11 Rządowy projekt ustawy o Krajowym Rejestrze Oznakowanych Psów i Kotów, druk nr 2293, https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=7F7ED2A045AB621CC1258DAA006AF955 (dostęp 23.03.2026). Podczas ostatniego etapu prac nad niniejszą publikacją, projekt został uchwalony przez Sejm.

oznakowanych zwierząt jako narzędzie w walce ze zjawiskiem bezdomności psów i kotów. Projektowaną ustawę można odebrać jako ruch w kierunku rozwiązań technicznych i mniej konfliktowych, który buduje infrastrukturę państwa, zamiast wprowadzać zakazy. Projekt wniesiono 25 lutego 2026 roku, a już 12 marca (po dwóch tygodniach) odbyło się jego pierwsze czytanie w komisji sejmowej. Jednocześnie należy podkreślić, że dużo wcześniej, 18 października 2024 roku, wniesiono do laski marszałkowskiej poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt (druk nr 836)[12], który zakłada obowiązkowe znakowanie oraz rejestrację psów i kotów, zasady działania ogólnodostępnych krajowych baz danych psów i kotów prowadzonych przez podmioty zrzeszone oraz Centralnego Rejestru Psów i Kotów, wykonywanie dobrowolnej, bezpłatnej kastracji oraz sterylizacji psów i kotów. Dopiero 24 lutego 2026 roku, a zatem po prawie 1,5 roku, odbyło się pierwsze czytanie projektu w komisji sejmowej. Wiele organizacji pozarządowych, od lat zajmujących się problemem bezdomności zwierząt, popiera projekt z druku nr 836, a krytykuje KROPiK jako niewystarczający. Projekt nie wprowadza bowiem instrumentów dotyczących kastracji i sterylizacji, a tylko kastracja i sterylizacja mogą rozwiązać problem bezdomności zwierząt w Polsce i zlikwidować patoschroniska. Wskazują ponadto, że projekt z druku 836 nie zmusza milionów Polaków do ponownej odpłatnej rejestracji zwierząt, które już są zarejestrowane

12 Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt, druk nr 836, https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=6B82E4F52AE41E6BC1258BDA0045223F (dostęp 23.03.2026).

w bazach, w przeciwieństwie do KROPiK-a. Organizacje mówią, że KROPiK to dla posłów rewolucja, ale dla zwierząt – bubel[13]. Tym samym część środowiska prozwierzęcego może odbierać KROPiK jako brak woli realnego dialogu ze społeczeństwem obywatelskim, forsowanie przez rząd rozwiązań sprzecznych ze stanowiskami osób eksperckich, pozorowanie rozwiązania problemu, zamiast jego faktycznego eliminowania.

Droga od „Piątki dla Zwierząt" do ustaw częściowych pokazuje przejście od polityki symbolicznego manifestu do polityki przepisów możliwych do uchwalenia. Jednocześnie system nie

13 Zob. m.in. publiczne wypowiedzi Beaty Krupianik, prezeski Fundacji Karuna – Ludzie dla Zwierząt, inicjatorki Koalicji na Rzecz Walki z Bezdomnością Zwierząt, w mediach oraz w tzw. mediach społecznościowych; https://www.tvp.info/92053328/prawda-o-polskich-schroniskach-portalcast-malgorzata-kryda-o-mrocznym-ukladzie-patoschronisk-czipowaniu-zwierzat-i-protescie-aktywistow-przed-sejmem-wideo (dostęp 23.03.2026). Jednocześnie warto wspomnieć, że posłanka Małgorzata Tracz (KP KO) w ramach konsultacji społecznych publikacji podkreśliła, że „gdyby w KROPiKu było i znakowanie, i kastracja, mogłoby to być powtórzeniem trudności znanych z Piątki dla Zwierząt. Te rozwiązania i dużo innych są już w obywatelskim projekcie Stop Łańcuchom. Do tego projekt poselski 836 budzi wielkie wątpliwości legislacyjne. Zawiera trudny do wdrożenia postulat, że państwo, wprowadzając obowiązek znakowania, będzie brało odpowiedzialność za ewentualną złą jakość danych w prywatnych bazach, słabość ich zabezpieczenia i brak możliwości koordynacji z bazami w innych państwach, do czego jesteśmy zobowiązani unijnym rozporządzeniem. Z kolei idea, że gminy mają wykładać pieniądze na kastrację zwierząt mających opiekunów (właścicieli), a potem może otrzymają środki od rządu, budzi naturalny opór gmin oraz sugeruje podejście traktujące zwierzę trochę przedmiotowo, tak jakby istniał jakiś powszechny obowiązek posiadania psa czy kota". Na rolę znakowania zwierząt i powszechnej sterylizacji wskazywano także w ramach konsultacji publikacji (Mirosława Lewicka).

do końca nauczył się, w jaki sposób przygotowywać regulacje z uwzględnieniem ewentualnego sprzeciwu grup interesu, a w ogóle nie nauczył się, w jaki sposób budować trwałą koalicję społeczną wokół zmian oraz w jaki sposób projektować zmianę od samego początku we współpracy z osobami eksperckimi, merytorycznie analizując stan prawny, przewidywane skutki społeczne i gospodarcze rozważanych rozwiązań i konieczne cele regulacji. Co więcej, w tym procesie utracono ambicję zmiany. Nawet jeśli uznajemy bowiem, że „Piątka dla Zwierząt" nie cechowała się ambicjami wystarczającymi dla wegańskich osób aktywistycznych, politycznie – zarówno dla środowiska wnioskodawców, jak i tej bardziej progresywnej części sceny politycznej – należy uznać ją za odważną. Innymi słowy, system częściowo nauczył się, jak nie przegrywać ustaw, ale nie nauczył się jeszcze, jak wygrywać progresywną i potrzebną transformację.

Kompleksowe rekomendacje systemowe, czyli Model Projektowania Reformy

Przedstawione poniżej rekomendacje tworzą Model Projektowania Reformy – zestaw standardów, zasad i działań służących zwiększeniu szans powodzenia reform legislacyjnych realizowanych w obszarze ochrony zwierząt, generujących silne konflikty interesów, napięcia polityczne oraz opór społeczny. Model opracowano na podstawie analizy procesu legislacyjnego dotyczącego „Piątki dla Zwierząt", wniosków płynących z wywiadów indywidualnych, paneli eksperckich, konsultacji publikacji oraz doświadczeń praktycznych związanych z projektowaniem i rzecznictwem reform w obszarze ochrony zwierząt. Model bazuje również m.in. na doświadczeniach wynikających z projektów i inicjatyw Green REV Institute, Koalicji Future Food 4 Climate i powstałej na jej bazie Federacji Bezpieczna Żywność. Istotne znaczenie dla konstrukcji modelu ma także perspektywa autorki jako doktorki nauk prawnych oraz osoby przez wiele lat zawodowo związanej z procesem legislacyjnym i funkcjonowaniem instytucji publicznych, w tym jako zastępczyni Rzecznika Praw Obywatelskich oraz posłanki do Parlamentu Europejskiego. Rekomendacje pozwalają postrzegać

reformę nie tylko jako projekt ustawy, lecz także jako złożony proces prawny, instytucjonalny, polityczny i społeczny, którego powodzenie zależy od jakości legislacji, strategii wdrożeniowej, koalicji poparcia i odporności na presję interesów.

Model adresowany jest do wszystkich osób i podmiotów inicjujących, projektujących, wspierających lub wdrażających reformy, w szczególności do osób projektujących ustawy, parlamentarzystów i parlamentarzystek, administracji publicznej, organizacji społecznych, ruchów obywatelskich, środowiska eksperckiego oraz osób odpowiedzialnych za komunikację i budowanie poparcia społecznego dla zmian. Szczególnie pomocny powinien być dla organizacji pozarządowych prowadzących działania rzecznicze, strażnicze oraz w obszarze partycypacji społecznej – zarówno jako projektujących reformy, domagających się reform przed ich podjęciem, jak i działających wobec instytucji publicznych już w procesie projektowania danej reformy. Punktem wyjścia do jego opracowania była analiza reform dotyczących ochrony zwierząt, ale rekomendacje mają charakter uniwersalny i mogą być wykorzystywane przy projektowaniu zmian dotyczących innych obszarów legislacji – szczególnie tam, gdzie mamy do czynienia z postulatami progresywnymi, tam, gdzie często politykom i polityczkom brakuje odwagi do wprowadzania zmian.

Model nie koncentruje się wyłącznie na samym opracowaniu projektu ustawy. Obejmuje również kwestie związane z diagnozą problemu, przygotowaniem zaplecza eksperckiego, analizą interesariuszy, komunikacją, budowaniem koalicji, procesem legislacyjnym, wdrażaniem reformy oraz jej

monitorowaniem po wejściu w życie. Część rekomendacji ma charakter ciągły i powinna być realizowana przez cały okres projektowania i wdrażania reformy. Nieliczne mają charakter operacyjny i odnoszą się do konkretnych momentów procesu decyzyjnego lub legislacyjnego.

Przedstawione rekomendacje nie stanowią opisu jednej idealnej reformy ani gotowego scenariusza działań. Tworzą raczej zbiór standardów, które łącznie składają się na Model Projektowania Reformy. Poszczególne elementy modelu mogą wymagać operacyjnego dostosowania do charakteru konkretnej zmiany, jej skali, uwarunkowań politycznych oraz grup, których dotyczy. Rekomendacje nie są przy tym specyficzne dla poszczególnych podmiotów regulacji, takich jak tzw. zwierzęta domowe i ich bezdomność, prawo łowieckie i kwestie dotyczące zwierząt dzikich, zwierzęta wykorzystywane w rozrywce albo do testów czy tzw. zwierzęta hodowlane. Poszczególne reformy będą oczywiście różnić się skalą, poziomem konfliktu społecznego oraz strukturą interesariuszy. Można jednak zakładać, że największe emocje społeczne, polityczne i gospodarcze będą budziły reformy dotyczące zwierząt wykorzystywanych w systemie produkcji żywności, gdyż dotyczą największej liczby zwierząt, największych interesów ekonomicznych oraz utrwalonych praktyk społecznych i kulturowych.

Należy również podkreślić, że model opracowano z perspektywy polskiego systemu prawnego, politycznego i instytucjonalnego. Uwzględnia obowiązujące w Polsce procedury legislacyjne, praktykę funkcjonowania organów państwa, rolę organizacji społecznych oraz specyfikę krajowej debaty

publicznej. Model jest zatem próbą odpowiedzi na wyzwania wynikające z realiów projektowania reform w Polsce.

Jednocześnie model nie zakłada, że wszystkie czynniki wpływające na powodzenie reform pozostają pod kontrolą ich inicjatorów i inicjatorek. Szczególnie organizacje społeczne, eksperci, ekspertki, nie mają wpływu na wszystkie decyzje polityczne podejmowane w toku procesu legislacyjnego. Nie są w stanie zapobiec wykorzystaniu mechanizmów takich jak „wrzutki legislacyjne", „zamrażarka sejmowa", nieprzewidywalne zmiany sytuacji politycznej czy decyzje podejmowane poza formalnym procesem stanowienia prawa. Model nie eliminuje więc ryzyka porażki reformy. Jego celem jest zwiększenie prawdopodobieństwa jej powodzenia oraz ograniczenie błędów, które można przewidzieć i którym można przeciwdziałać na etapie projektowania, komunikowania i wdrażania zmian.

Reforma jako proces, nie akt legislacyjny

Reforma nie zaczyna się w Sejmie, ale dużo wcześniej. Jeżeli projektowana ustawa jest pierwszym krokiem w procesie reformy, projekt z definicji jest źle zaplanowany. Optymalny proces oparty jest na czynnościach, które określa § 1 Zasad techniki prawodawczej, tj. czynnościach poprzedzających decyzję o przygotowaniu projektu ustawy, a następnie tych, które należy dokonać po podjęciu takiej decyzji, w tym na zebraniu wiedzy i analizach. Punktem wyjścia powinna być pogłębiona diagnoza problemu, który ma zostać rozwiązany. Oznacza to konieczność precyzyjnego ustalenia istniejącego

stanu stosunków społecznych w obszarze wymagającym interwencji państwa, określenia pożądanych kierunków zmiany oraz zrozumienia przyczyn występowania danego problemu. Równolegle niezbędna jest analiza obowiązującego stanu prawnego, obejmująca nie tylko przepisy krajowe, lecz także prawo Unii Europejskiej, zobowiązania międzynarodowe oraz standardy ochrony praw człowieka.

Dopiero na tej podstawie powinno następować rozważenie dostępnych instrumentów działania. Jeżeli zostanie podjęta decyzja o przygotowaniu projektu ustawy, kolejnym krokiem powinno być określenie konkretnych celów reformy, ocena skuteczności dotychczasowych regulacji oraz identyfikacja alternatywnych rozwiązań prawnych umożliwiających osiągnięcie zamierzonych rezultatów. Istotne znaczenie ma przy tym analiza nie tylko przewidywanych korzyści, ale też możliwych skutków ubocznych, ryzyk oraz wpływu nowych regulacji na cały system prawa. Dopiero po przeprowadzeniu takiej analizy można dokonać świadomego wyboru rozwiązania, które w danych warunkach najlepiej realizuje zakładane cele, pozostające jednocześnie wykonalne pod względem organizacyjnym, politycznym i finansowym. Taka analiza, diagnoza i ocena, a następnie dopracowany tekst projektu aktu normatywnego, muszą być gotowe, zanim pojawi się moment polityczny i możliwe do wykorzystania okno polityczne, czyli zasadnicza część procesu przygotowania reformy powinna długofalowo odbywać się przed formalnym wniesieniem projektu ustawy[1].

1 Należy podkreślić, że niniejsza publikacja dotyczy projektów aktów prawa powszechnie obowiązującego, w szczególności projektów ustaw. W ramach

Reforma jako interwencja w system wartości

Reformy nie zmieniają jedynie przepisów prawa – zmieniają normy społeczne i styl życia, edukują i oddziałują na świadomość społeczną. Brak pracy na poziomie wartości może automatycznie generować opór. Dobrze przygotowana reforma zakłada uprzednie podnoszenie świadomości i wiedzy, edukowanie społeczeństwa (z czym wiąże się kolejna rekomendacja), przesuwanie granic debaty publicznej i systematyczne włączanie tematyki praw zwierząt do dyskursu politycznego. Reforma nie może wyprzedzać społeczeństwa w stopniu, który uniemożliwia jej przyjęcie, a w przypadku spraw, gdzie działają silne grupy interesu i lobbyści – reforma powinna zakładać pozyskanie nawet silniejszego niż w innych sprawach poparcia społecznego jako przeciwwagi dla zasobów i pozycji takich grup. W takiej sytuacji bowiem fakt, że reforma jest słuszna, nie oznacza, że

konsultacji społecznych publikacji zwrócono uwagę, że zmiana dotycząca ochrony zwierząt nie powinna ograniczać się wyłącznie do poziomu ustawowego, szczególnie, że „na poziomie dokumentów strategicznych i programowych możliwe jest bardziej elastyczne kształtowanie kierunku polityki publicznej. Strategie, plany sektorowe i programy operacyjne są regularnie aktualizowane i stanowią podstawę działań administracji. To na tym poziomie można wprowadzać nowe podejścia, doprecyzowywać cele oraz rozwijać rozwiązania, które później mogą zostać odzwierciedlone w prawie" (Joanna Słodownik). Z uwagi na fakt, że kwestie dotyczące ochrony zwierząt w zakresie kształtowania praw i obowiązków ludzi dotyczących traktowania zwierząt, wydatkowania środków publicznych, określania ram i podstaw działania organów władzy publicznej co do zasady pozostają materią ustawową, publikacja pomija tematykę dokumentów innych niż ustawy.

jest możliwa do przeprowadzenia. Zmiana musi być nie tylko słuszna – musi być pożądana. Zmiana musi także wyglądać racjonalnie. Istotne znaczenie ma sposób rozłożenia kosztów i korzyści oraz komunikacja tych proporcji. Nawet uzasadnione zmiany mogą spotkać się z oporem, jeżeli będą odbierane jako niesprawiedliwe lub asymetryczne wobec określonych grup. Wymaga to także profesjonalnego systemu rzecznictwa ze strony organizacji pozarządowych – zorganizowanego, systematycznego i strategicznego.

Zwiększanie świadomości prawnej i obywatelskiej w zakresie ochrony zwierząt

Niniejsza analiza pokazuje, że jednym z problemów towarzyszących reformom dotyczącym ochrony zwierząt pozostaje niski poziom świadomości prawnej i społecznej – również wśród części uczestników i uczestniczek procesu legislacyjnego i debaty publicznej. Utrudnia to prowadzenie merytorycznej dyskusji o proponowanych zmianach, sprzyja utrwalaniu stereotypów oraz zwiększa podatność debaty publicznej na uproszczenia, dezinformację i narracje oparte na emocjach. Państwo powinno rozwijać długofalowe i systemowe działania obejmujące edukację przedszkolną i szkolną, podnoszenie świadomości społecznej, w tym konsumenckiej, a także specjalistyczne szkolenia dla osób odpowiedzialnych za stosowanie i egzekwowanie przepisów dotyczących ochrony zwierząt. Dotyczy to w szczególności przedstawicieli organów ścigania, wymiaru sprawiedliwości, administracji publicznej, Inspekcji

Weterynaryjnej oraz innych instytucji uczestniczących w stosowaniu prawa i realizacji polityk publicznych w tym obszarze[2]. Budowanie świadomości społecznej nie powinno być traktowane jako działanie towarzyszące reformie, lecz jako jeden z warunków jej trwałości i skuteczności. Problematyka ta ma jednak charakter znacznie szerszy niż zakres niniejszej publikacji, dlatego została tu jedynie zasygnalizowana.

Wysoka jakość legislacyjna i prawna regulacji prawnych

Źle opracowana legislacja utrudnia procedowanie projektowanej ustawy i powoduje, że reforma jest niewiarygodna. Dotyczy to także przemyślanego *vacatio legis*, przepisów dostosowujących i przejściowych, w tym dotyczących mechanizmów kompensacyjnych dla grup objętych skutkami reformy – takich jak odszkodowania, wsparcie transformacyjne czy możliwość przebranżowienia się – w braku których opór może zostać przekształcony w mobilizację przeciwko reformie[3]. Wymaga

2 Rekomendacje dotyczące edukacji w szkołach, edukacji konsumenckiej oraz zwiększania powszechnej świadomości prawnej w zakresie prawa ochrony zwierząt zaproponowali adw. Karolina Kuszlewicz, Kazimierz Walijewski oraz Iga Woźniak.

3 W ramach konsultacji niniejszej publikacji wskazywano wręcz, że szansę na przyjęcie mają jedynie te zmiany prawne, które „pokażą konkretne zyski finansowe dla zainteresowanej grupy", a odnosząc się właśnie do kwestii finansowych, wskazywano na przyczyny niepowodzenia danych reform: „Walka o likwidację bezdomności psów i kotów trwa od 20 lat. Efekt taki, że jest ich coraz więcej i choć istnieje program do likwidacji tej patologii w ciągu kilku lat, nie

to także rozważenia, kto (jaki podmiot, z jakimi zasobami personalnymi i finansowymi) i w jaki sposób ma kontrolować stosowanie prawa oraz je egzekwować[4]. Oznacza to także niejako „Projektowanie egzekwowalności". Dobrze zaprojektowane pod względem prawnym i legislacyjnym przepisy to takie precyzyjne i jasne normy, które będą stosowalne i nie będą rodziły wątpliwości lub wyzwań na etapie ich egzekucji. Oznacza to także zgodność z prawem UE oraz innymi aktami prawnymi w ramach systemu prawa międzynarodowego, w tym z konwencjami, które Polska ratyfikowała.

Pełna, rzetelna i merytoryczna ocena skutków regulacji (OSR)

Słaba OSR nie jest jedynie błędem technicznym. Dostarcza przeciwnikom narzędzi do zablokowania reformy. Rzetelna OSR ogranicza ryzyka związane z dezinformacją. Elementy konieczne OSR wskazane są szczegółowo w aktach prawnych, w tym w Regulaminie pracy Rady Ministrów i uzasadnienie projektu powinno być restrykcyjnie przygotowane zgodnie z tymi wytycznymi. OSR powinna w szczególności rzetelnie identyfikować podmioty, na które oddziałuje projektowana regulacja, oraz analizować wpływ reformy na kluczowe obszary życia społecznego i gospodarczego. Ocena powinna również

ma chętnych do jego realizacji. Dlaczego? Bo na bezdomności można świetnie zarabiać" (lek. wet. Dorota Sumińska-Siczyńska).

4 Kwestie egzekucji prawa wskazywała r. pr. Edyta Konopczyńska.

wskazywać źródła finansowania, źródła danych i przyjęte założenia, pokazywać doświadczenia z innych krajów, ale także realistycznie oceniać możliwości wdrożenia, egzekwowania i mierzenia skuteczności nowych przepisów. OSR powinna bazować na wielości raportów, naukowych analiz i zweryfikowanych wartości liczbowych, z którymi polemika jest co najmniej wymagająca. Dotyczy to każdego projektu, bez względu na podmiot inicjujący.

Konsultacje jako realne narzędzie współtworzenia oraz wzmocnienia legitymizacji

Konsultacje pominięte lub fasadowe, w tym zbyt krótkie, delegitymizują reformę jeszcze przed jej uchwaleniem. Okrągłe stoły, warsztaty, debaty, panele obywatelskie – konieczne są angażowanie społeczeństwa (także w małych miejscowościach, lokalnie) oraz praca z różnymi grupami społecznymi. Konsultacje pomagają budować konsensus społeczny. Konsultacja projektu z grupami przeciwnymi rozwiązaniom może mieć na celu nie tylko uwzględnienie ich uwag, obaw, głosów, skonfrontowanie się z przeciwnikami jeszcze przed zainicjowaniem procesu legislacyjnego czy neutralizowanie oporu, lecz także przygotowanie z wyprzedzeniem kontrargumentów w odpowiedzi na kwestie, których nie uwzględniono w pierwotnej strategii komunikacyjnej[5]. Co więcej, głos organizacji społecznych,

5 Warto wspomnieć, że w toku konsultacji publikacji, w swojej recenzji wydawniczej, prof. Andrzej Elżanowski zwrócił uwagę na napięcie pomiędzy

obywateli i obywatelek powinien być aktywnie włączony na każdym etapie prac nad projektem, co oznacza niejako instytucjonalizację udziału NGO i ekspertów. Brak mechanizmów udziału to marginalizacja wiedzy społecznej i doświadczenia praktyków i praktyczek. Istotnym elementem rzetelnych konsultacji powinna być także przejrzystość ich wyników. Każda instytucja publiczna prowadząca konsultacje powinna sporządzić i opublikować raport z ich przebiegu, obejmujący

standardami transparentnego i pogłębionego procedowania reform a polityczną logiką przeprowadzania zmian naruszających silne interesy ekonomiczne i społeczne. Wskazał, że szybkie procedowanie „Piątki dla Zwierząt" mogło wynikać z założenia, że jedynie ograniczenie czasu debaty i możliwości organizacji oporu dawało szansę na uchwalenie tak szerokiego pakietu zmian: „Bez względu na stopień jego wadliwości, projekt zakładający wyłączenie dwóch wielomiliardowych przemysłów (futra i ubój rytualny) i do tego antagonizujący rolników ułatwieniem interwencyjnego odbioru zwierząt oraz bardzo wokalne organizacje hodowców psów i kotów (którzy już prewencyjnie pielgrzymowali do prezydenta, próbując zapewnić weto), miał szanse tylko przy błyskawicznym procedowaniu minimalizującym dyskusję i poprawki". Tym samym „konsultacje branży futrzarskiej i rzeźniczej (w zakresie uboju rytualnego) jako interesariuszy spowodowałyby nieuchronnie wczesną mobilizację tych branż i byłyby destrukcyjne, ponieważ branże te, zarabiające miliardy na eksporcie, są całkowicie odporne na argumenty etyczne, które dla przemysłu (zwłaszcza opartego na eksploatacji zwierząt) liczą się tylko pośrednio dzięki wyborom konsumenckim". Ponadto, jak słusznie zauważył prof. Janusz Janczukowicz. „relacje pomiędzy interesariuszami mają w znacznej mierze charakter konfliktowy, co wynika przede wszystkim z fundamentalnego napięcia pomiędzy interesem ekonomicznym a postulatem etycznym ochrony zwierząt. Podmioty gospodarcze dążą do utrzymania dotychczasowych modeli działalności, opartych na wykorzystaniu zwierząt, podczas gdy organizacje społeczne oraz część opinii publicznej postulują ich ograniczenie lub transformację w kierunku bardziej etycznych i zrównoważonych rozwiązań".

nie tylko listę podmiotów uczestniczących i zgłoszonych uwag, lecz także merytoryczne odniesienie się do propozycji zmian. Raport powinien wskazywać, które uwagi uwzględniono, które odrzucono oraz jakie były przyczyny przyjęcia albo nieuwzględnienia poszczególnych stanowisk. Tylko wtedy konsultacje nie mają charakteru pozornego, lecz stają się realnym narzędziem dialogu, kontroli jakości legislacji i budowania zaufania do procesu stanowienia prawa[6].

Mapowanie interesariuszy, podmiotów przeciwnych reformie i układu sił

Konieczne jest mapowanie aktorów branżowych, izb rolniczych, grup producenckich, think tanków sponsorowanych przez sektor hodowlany, polityków powiązanych z agroprzemysłem[7], mediów, struktur, jak też aktorów zarządzających farmami trolli (w tzw. mediach społecznościowych). Mapowanie

6 Na potrzebę transparentności konsultacji społecznych projektowanych rozwiązań, w tym wagę rzetelnego raportu z ich przebiegu, zwraca konsekwentnie uwagę Anna Spurek.

7 Wagę tej rekomendacji pokazuje także fakt, że w ramach konsultacji społecznych publikacji pojawił się postulat pogłębionego mapowania powiązań między liderami protestów rolniczych, organizacjami branżowymi i konkretnymi środowiskami politycznymi (postulat zgłosił Kazimierz Walijewski). Celem publikacji była rekonstrukcja i analiza procesu legislacyjnego, politycznego i komunikacyjnego wokół „Piątki dla Zwierząt" – na podstawie dostępnych publicznie materiałów, dokumentów i wypowiedzi. Pogłębiona analiza sieci zależności politycznych, finansowych i organizacyjnych, stanowiąca odrębny obszar badawczy, z pewnością byłaby ważnym elementem projektowania reformy.

powinno przy tym ustalić zasoby, w tym pochodzące ze środków publicznych powiązania, ocenić zdolność mobilizacji przeciwników reformy, z uwzględnieniem tych, którzy mogą stracić na reformie i którzy mogą ją blokować. Szczególne znaczenie ma w tym zakresie zwiększenie transparentności finansowania ze środków publicznych organizacji branżowych, instytutów sektorowych oraz innych podmiotów powiązanych z hodowlą zwierząt oraz produkcją mięsa, mleka i jajek, które uczestniczą w debacie publicznej i procesie legislacyjnym[8]. Pozwoli to lepiej oceniać reprezentowane interesy oraz rzeczywistą skalę wpływu poszczególnych środowisk na proces stanowienia prawa. Reforma wdrażana bez takiego rozpoznania może przegrać w starciu z systemem wpływu. Elementem takiego rozpoznania powinna być także analiza zawodowych podmiotów lobbingowych (krajowych i w Brukseli), które mogą być zainteresowane danymi rozwiązaniami w procesie stanowienia prawa. Brak tej analizy może ograniczyć kontrolę

8 O potrzebie transparentności lobby pisał Maciej Józefowicz. Odrębną, choć powiązaną kwestią, na którą zwróciła uwagę r. pr. Edyta Konopczyńska, jest systemowe zwiększenie transparentności procesu legislacyjnego, w tym obowiązek prowadzenia publicznego rejestru kontaktów legislacyjnych przy reformach wywołujących silny konflikt interesów, obejmującego informacje o spotkaniach przedstawicieli i przedstawicielek władz z organizacjami branżowymi, NGO oraz z podmiotami lobbingowymi (prowadzącymi zawodową i niezawodową działalność lobbingową). Takie rozwiązanie mogłoby zwiększać społeczną kontrolę nad procesem legislacyjnym oraz ułatwiać identyfikowanie rzeczywistych kanałów wpływu na kształt projektowanych regulacji. Wymaga to jednak uprzednich zmian w systemie prawnym. Na potrzebę zwiększenia przejrzystości procesu legislacyjnego wskazała także r. pr. Anna Sobieraj.

nad realnym przebiegiem reformy. W sprawach dotyczących ochrony zwierząt należy przyjąć, że kontrowersja, konflikt i opór są elementami projektu reformy, a reforma, która nie przewiduje oporu, będzie reformą źle zaprojektowaną, skazaną na porażkę tak jak „Piątka dla Zwierząt".

Budowanie trwałej infrastruktury poparcia

Reforma nie powinna opierać się wyłącznie na jednorazowej mobilizacji społecznej. Konieczne jest tworzenie trwałych struktur wsparcia: sieci organizacji, osób eksperckich, liderów i liderek opinii oraz lokalnych inicjatyw, które będą podtrzymywać proces zmiany w dłuższym horyzoncie. Oznacza to także budowanie szerokich koalicji tematycznych i sojuszy, również takich ponad podziałami[9], poza „bańką" – środowiskiem prozwierzęcym. Chodzi tutaj m.in. o środowiska lekarskie, nauczycielskie, biznes, samorząd lokalny, organizacje klimatyczne oraz społeczności lokalne[10]. Elementem tworzenia takiej infrastruktury powinien być również rozwój współpracy

9 Nie oznacza to jednak możliwości zbudowania porozumień ponadpartyjnych w ścisłym rozumieniu tego wyrażenia. Przy obecnym stanie polaryzacji oraz poziomie debaty politycznej, w szczególności prowadzonej w Sejmie, duże wątpliwości budzi, w ocenie autorki, szersze porozumienie partii różnych stron sceny politycznej.

10 W zakresie lokalnych społeczności Janusz Bończak wskazał m.in. na udział samorządów, targowisk, szkół, organizacji społecznych, kół gospodyń, doradców rolniczych, zauważając, że „lokalność może być praktycznym laboratorium zmiany. Targ, szkoła, biblioteka, dom kultury, urząd gminy czy lokalne medium mogą stać się miejscami rozmowy o jedzeniu, zwierzętach, klimacie i odpowiedzialności".

z kancelariami prawnymi oraz środowiskami akademickimi w zakresie przygotowywania projektów ustaw, opinii prawnych, analiz zgodności z prawem UE oraz innych działań legislacyjnych. Konieczne jest budowanie w ten sposób trwałego zaplecza prawnego i eksperckiego, w tym podmiotów gotowych wspierać *pro bono* organizacje społeczne uczestniczące w procesie reform[11]. Brak takiej infrastruktury był jednym z czynników, które utrudniły odpowiednie przygotowanie „Piątki dla Zwierząt" na etapie legislacyjnym.

Segmentacja komunikacji i wielość narracji

Jedna narracja oznacza ograniczone poparcie. Komunikację powinno się dostosować do różnych grup społecznych i wyznawanych przez nie wartości, do ich priorytetów. Wymaga to również identyfikowania źródeł oporu wobec reformy oraz projektowania komunikacji odpowiadającej na konkretne obawy, wartości lub na narracje obecne w debacie publicznej. Reforma powinna mieć przygotowane wcześniej strategie

11 Na potrzebę profesjonalnej obsługi prawnej *pro bono* zwrócił uwagę Maciej Józefowicz, pisząc o „sieci kancelarii gotowych przygotowywać projekty ustaw, opinie, analizy zgodności z prawem UE, będących do dyspozycji NGO prozwierzęcych". Inni wskazywali na tworzenie „infrastruktury projektowania" oraz „niewielkich, multidyscyplinarnych zespołów bądź mechanizmów współpracy, działających na styku analizy, ekonomii, polityki publicznej, technologii i realiów rynkowych. Ich zadaniem nie byłoby jedynie reagowanie na projekty legislacyjne, lecz także systematyczne analizowanie dokumentów strategicznych, identyfikowanie luk oraz opracowywanie konkretnych propozycji zmian, a przede wszystkim wytyczanie kierunków zmian oraz przekładanie ich na rozwiązania możliwe do wdrożenia w warunkach krajowych" (Joanna Słodownik).

komunikacyjne pozwalające odpowiadać na różnego rodzaju argumenty bez rezygnowania z podstawowych założeń reformy. Komunikacja oparta na wielu perspektywach może być bardziej odporna. Język musi być zrozumiały, a także świadomie zaprojektowany – jeżeli reforma nie jest zrozumiała, opinia społeczna nie będzie jej wspierać. Język może zamykać debatę szybciej niż argumenty przeciwników[12]. Komunikacja powinna być prowadzona nie tylko przez media tradycyjne, lecz także – a niekiedy przede wszystkim – przez tzw. media społecznościowe i powinna włączać osoby eksperckie. „Testować" przekaz należy jeszcze przed zainicjowaniem procesu legislacyjnego.

Zarządzanie mediami jako pole konfliktu

Media nie są wyłącznie narzędziem komunikacji, ale aktywnym uczestnikiem konfliktu wokół reformy. Mogą one nie tylko otwierać okno polityczne (tak jak np. reportaż ze śledztwa na

12 W konsultacjach niniejszej publikacji wskazywano przy tym, że „reforma ochrony zwierząt nie może być komunikowana wyłącznie językiem wielkomiejskich organizacji społecznych" (postulat strategii komunikacji regionalnej – r. pr. Edyta Konopczyńska), a komunikacja prozwierzęca powinna się opierać na „zaproszeniu do współodpowiedzialności", wspominając w tym miejscu Manifest Wegański (Janusz Bończak). Celem niniejszej publikacji nie jest jednak wypunktowanie błędów retorycznych inicjatorów zmiany i podmiotów popierających reformę (choć z pewnością niniejsza analiza, opatrzona bogato cytatami, może posłużyć do organizacji warsztatów i szkoleń) czy zaproponowanie skutecznej argumentacji odpowiadającej na tezy przeciwników reformy w poszczególnych obszarach życia (z uwzględnieniem adresatów i adresatek komunikacji), ale kierunkowe pokazanie konieczności wypracowania strategii komunikacyjnych.

fermie), lecz także eskalować spór, upraszczać przekaz i wzmacniać narracje przeciwników, w szczególności jeśli mówimy o tzw. mediach społecznościowych. Dotyczy to również ryzyka rozpowszechniania niezweryfikowanych danych, nierzetelnych raportów przygotowywanych na zamówienie określonych interesariuszy, wypowiedzi wymagających sprostowania oraz problemu dezinformacji (o której niżej), w tym rozpowszechnianej w tzw. mediach społecznościowych. Ponadto media, „otwierając" okno polityczne, nie utrzymają reformy. Reforma powinna zakładać zarządzanie obecnością medialną jako proces strategiczny, obejmujący kontrolę ram interpretacyjnych, szybkie reagowanie na dezinformację oraz przygotowanie na utratę kontroli nad przekazem.

Odporność na dezinformację

Reforma, która nie zakłada ryzyka wystąpienia dezinformacji, oddaje przeciwnikom kontrolę nad opinią publiczną. Odporność na dezinformację powinno się projektować od początku procesu. Ważne jest mapowanie tematów podatnych na dezinformację, źródeł fałszywych narracji, kanałów dystrybucji i interesów stojących za przekazem. Odpowiadać na to powinny: opracowanie bazy zweryfikowanych danych oraz gotowych odpowiedzi na przewidywalne manipulacje, a także współpraca z osobami i organizacjami wyspecjalizowanymi w fact-checkingu, ekspertami i ekspertkami oraz z mediami. Równolegle reforma powinna stosować prebunking, czyli uprzedzające wyjaśnianie opinii publicznej technik manipulacji, zanim

fałszywe narracje zaczną się rozwijać i zdążą się utrwalić. W prebunkingu celem nie jest wyłącznie prostowanie fałszywych informacji, lecz rozwijanie u najważniejszych interesariuszy zdolności do oceny faktów. Istotne jest również stałe budowanie zaufania do organizacji, koalicji i ruchu społecznego. Jeżeli podmioty inicjujące lub wspierające reformę są postrzegane jako wiarygodne, transparentne i kompetentne, dużo trudniej je skutecznie zdyskredytować, a ich komunikaty mają większą szansę przebić się przez fałszywe narracje przeciwników reformy.

Systematyczne angażowanie mediów i stała współpraca z mediami jako element strategii reformy

Reforma powinna zakładać długofalową i systematyczną współpracę z mediami – nie wyłącznie na etapie kryzysu, publikacji projektu ustawy czy formalnego zainicjowania reformy, ale znacznie wcześniej. Warto rozwijać stałe mechanizmy relacji z redakcjami oraz dziennikarzami i dziennikarkami, obejmujące m.in. briefingi, spotkania robocze, udostępnianie ekspertyz oraz dostarczanie merytorycznych danych i analiz. Bez takiego podejścia media mogą łatwo ulokować reformę w logice konfliktu, koncentrując uwagę na sporach politycznych, protestach i emocjach, zamiast na problemie, który reforma ma rozwiązać. Budowanie relacji z mediami powinno więc służyć nie tylko informowaniu o projektowanych zmianach, lecz także zwiększaniu zrozumienia celów, przyczyn i potencjalnych

skutków[13]. Ułatwia to prowadzenie bardziej merytorycznej debaty publicznej oraz ogranicza ryzyko przejęcia narracji przez przeciwników reformy.

Budowanie własnych mediów i zaplecza opiniotwórczego ruchu prozwierzęcego

Długofalowe powodzenie reform dotyczących ochrony zwierząt wymaga nie tylko współpracy z mediami mainstreamowymi, ale również rozwijania własnego zaplecza medialnego, eksperckiego i publicystycznego. Od lat brakuje silnych mediów i platform opiniotwórczych związanych z ruchem prozwierzęcym oraz osób zajmujących się profesjonalną publicystyką i komunikacją zdolną przebić się do głównego nurtu debaty publicznej. Konieczne jest tworzenie własnych mediów oraz wspieranie systematycznego samokształcenia, warsztatów, analiz retoryki, rozwoju kompetencji komunikacyjnych oraz kształcenia nowych osób zajmujących się publicystyką, mediami i strategiczną komunikacją społeczną wokół praw zwierząt[14].

13 Rekomendację dotyczącą angażowania mediów zaproponował Sebastian Pypłacz, a rekomendację w zakresie systematycznej współpracy z mediami przed i w trakcie reformy – Szymon Bujalski. Uwagę na potrzebę budowania sojuszy w mediach oraz systematyczną i rosnącą współpracę z mediami zwrócił także Dariusz Gzyra.

14 Rekomendację w zakresie tworzenia własnych mediów oraz tworzenia własnych materiałów przez ruch prozwierzęcy wskazał Dariusz Gzyra, który zauważył, że „od dawna brakuje portalu, który byłby miejscem ekspresji szeroko pojętego ruchu prozwierzęcego. Brakuje też osób, które zajmują się publicystyką, osób piszących, a jako dobrze piszący, atrakcyjnych również dla mediów (bardziej) mainstreamowych".

Dekompozycja reformy i zaplanowanie sektorowych projektów zmian

Duża reforma uruchamia duży opór, podczas gdy reforma wycinkowa może ten opór rozproszyć. Jedna rozbudowana ustawa oznacza w wielu przypadkach jedną dużą koalicję przeciwników, obejmującą podmioty reprezentujące różne interesy i różne obszary działalności. Strategia „małych ustaw" ogranicza ryzyko integrowania się przeciwników wokół jednego projektu oraz pozwala prowadzić debatę wokół precyzyjniej zdefiniowanych problemów[15]. W przypadku reform dotyczących ochrony zwierząt warto rozważyć podział dużych zmian na sektorowe projekty legislacyjne dotyczące poszczególnych obszarów, przy jednoczesnym zachowaniu wspólnej wizji i długoterminowego celu reformy. Dekompozycja reformy nie oznacza rezygnacji z ambitnych zmian, lecz zwiększenie szans na ich skuteczne przeprowadzenie.

Projektowanie zmian do negocjacji

Zmiany można projektować pryncypialnie, tak aby następnie negocjacyjnie „zejść" z tzw. wysokiego C. Rozważenia wymaga również projektowanie rozwiązań przejściowych – zamiast natychmiastowego zakazu możliwe jest czasowe ograniczanie,

15 Popierając postulat dekompozycji, reformy wskazywano jednocześnie, że regulując po kolei poszczególne obszary i tematy warto następnie zastanowić się nad „stworzeniem czegoś w rodzaju »kodeksu« (regulacje dot. szeroko pojętej ochrony praw zwierząt są mocno rozproszone)" – adw. Joanna Kozyra-Hyla.

stopniowe wygaszanie lub utrudnianie określonej działalności[16]. Takie podejście może zwiększać szanse na osiągnięcie celu reformy w warunkach silnego oporu politycznego lub społecznego. Kluczowe znaczenie ma przy tym wcześniejsze określenie granic negocjacji. Projektodawcy powinni precyzyjnie wskazać elementy reformy, które nie podlegają negocjacjom, elementy możliwe do modyfikacji oraz minimalny wariant reformy, którego przyjęcie nadal będzie oznaczało osiągnięcie jej podstawowych celów. Pozwala to uniknąć sytuacji, w której kolejne ustępstwa prowadzą do utraty sensu projektowanych zmian.

Scenariusze alternatywne

Reforma pozbawiona scenariuszy alternatywnych może się zakończyć wraz z pojawieniem pierwszego kryzysu, silnego oporu społecznego, ataku ze strony grup interesu lub niekorzystnych zmian politycznych. Projektowanie reformy powinno więc obejmować nie tylko scenariusz podstawowy, zakładający pełne osiągnięcie zakładanych celów, ale również przygotowanie wariantów działania na wypadek wystąpienia przewidywalnych ryzyk. Już na etapie projektowania warto określić plan B, a niekiedy także plan C, obejmujące możliwe reakcje na

16 W ramach konsultacji społecznych Joanna Słodownik zwróciła uwagę na potrzebę „miejsc w systemie, w których relatywnie niewielka interwencja może prowadzić do nieproporcjonalnie dużych efektów. W praktyce oznacza to poszukiwanie rozwiązań o charakterze »skrótów systemowych«, zgodnych z zasadą 80/20, które pozwalają znacząco ograniczyć skalę wykorzystania zwierząt bez konieczności natychmiastowej zmiany wszystkich elementów systemu".

konkretne wydarzenia, takie jak utrata poparcia politycznego, pojawienie się protestów społecznych, negatywna kampania medialna, opóźnienie prac legislacyjnych czy odrzucenie części proponowanych rozwiązań. Pozwala to zachować zdolność działania także w sytuacji, gdy pierwotny scenariusz okazuje się niemożliwy do realizacji. Scenariusze alternatywne nie powinny być przy tym traktowane jako wyraz braku ambicji lub wiary w powodzenie reformy. Stanowią element odpowiedzialnego zarządzania zmianą, zwiększający odporność projektu na kryzysy i umożliwiający kontynuowanie działań nawet w mniej sprzyjających warunkach politycznych i społecznych.

Reforma jako funkcja systemu politycznego

Reforma nie jest inicjowana i przeprowadzana w próżni – jej powodzenie zależy od logiki systemu politycznego, w tym relacji partyjnych, cyklu wyborczego, dyscypliny klubowej oraz kalkulacji kosztów politycznych. Projektowanie reformy powinno więc obejmować nie tylko analizę problemu i proponowanych rozwiązań, ale również ocenę uwarunkowań politycznych, w których reforma ma być procedowana. Szczególne znaczenie ma identyfikacja potencjalnych źródeł oporu politycznego, zarówno po stronie przeciwników reformy, jak i wśród jej formalnych zwolenników. Należy uwzględniać moment polityczny, ryzyko utraty poparcia przez polityków i polityczki, sytuację wewnątrz partii politycznych oraz możliwość pojawienia się konfliktów wewnątrz obozu władzy lub koalicji wspierającej projekt. W praktyce nawet dobrze przygotowana reforma może

napotkać trudności wynikające nie z jej treści, lecz z bieżących uwarunkowań politycznych. Projektowanie reformy powinno więc obejmować analizę interesów, motywacji i ograniczeń najważniejszych uczestników procesu politycznego. Pozwala to lepiej ocenić szanse powodzenia projektu, odpowiednio zaplanować działania rzecznicze i komunikacyjne oraz ograniczyć ryzyko zaskoczenia zmianami wynikającymi z dynamiki życia politycznego.

Wsparcie przez państwo profesjonalizacji kompetencji NGO oraz – szerzej – rozwoju społeczeństwa obywatelskiego

Bez kompetencji rzeczniczych organizacje społeczne nie mogą być pełnoprawnym partnerem w procesie legislacyjnym[17], nie mogą skutecznie lobbować na rzecz ważnych zmian społecznych, nie przebiją się przez narrację i wpływy grup interesu (patrz także: rekomendacja dotycząca systemu wartości). Dotyczy to również kompetencji komunikacyjnych i relacji z mediami. Warto zapewnić organizacjom społecznym systemowe wsparcie umożliwiające udział w szkoleniach oraz

17 Co interesujące, wskazując na potrzebę profesjonalizacji działań organizacji pozarządowych, podkreślano, że ważne jest „ich niekonfrontacyjne podejście, a raczej przekonywanie parlamentarzystów niż atakowanie ich słownie" (posłanka Małgorzata Tracz, Klub Parlamentarny KO). Z drugiej strony, pojawiła się perspektywa dotycząca obowiązków po stronie parlamentarzystów – „trzeba tworzyć system wymuszający na politykach zaciąganie zobowiązań i składanie deklaracji" (prof. Wojciech Pisula).

budowanie profesjonalnych strategii komunikacyjnych wokół reform dotyczących zwierząt[18]. Bez takich narzędzi organizacje społeczne pozostają często na gorszej pozycji wobec dobrze przygotowanych i dysponujących większymi zasobami, często finansowanymi ze środków publicznych grup branżowych i lobbingowych.

Wchodzenie progresywnych osób aktywistycznych do polityki

Trwała zmiana społeczna i legislacyjna wymaga obecności w polityce osób, które traktują ochronę zwierząt jako istotny element dobra wspólnego, a nie wyłącznie temat interwencyjny lub wizerunkowy. Dotyczy to w szczególności osób wywodzących się ze środowisk społecznych, eksperckich i aktywistycznych, posiadających wiedzę, doświadczenie oraz gotowość do konsekwentnego reprezentowania określonych wartości w procesie podejmowania decyzji publicznych. Szczególne znaczenie może mieć zwiększanie obecności w polityce osób wegańskich[19] i pro-

18 Na potrzebę wzmocnienia kompetencji komunikacyjnych NGO w zakresie relacji z mediami zwrócił uwagę Szymon Bujalski.

19 W publikacji używany jest termin „weganizm", zamiast „antygatunkowizm", jako termin szerzej rozpoznawalny w debacie publicznej. Jak słusznie wskazuje przy tym prof. Janusz Janczukowicz w swojej recenzji wydawniczej, „koncepcja ta odrzuca uprzywilejowanie ludzi jako gatunku oraz zakłada równe uwzględnienie interesów wszystkich istot zdolnych do odczuwania", a pojęcie antygatunkowizmu zyskuje coraz większe znaczenie „jako rama interpretacyjna analizowanych procesów społecznych i legislacyjnych. Termin »antygatunkowizm« i jego rozwinięcie są szeroko obecne w literaturze bioetycznej

gresywnych, które wnoszą do debaty publicznej perspektywę opartą na empatii, niekrzywdzeniu, sprawiedliwości międzygatunkowej oraz odpowiedzialności za społeczne, środowiskowe i etyczne skutki decyzji publicznych oraz będą pryncypialnie artykułować te wartości. Obecność takich osób może sprzyjać utrzymywaniu problematyki ochrony zwierząt w agendzie politycznej oraz bardziej konsekwentnemu artykułowaniu wartości i celów stojących za proponowanymi reformami. Znaczenie ma zatem nie tylko jakość projektowanych rozwiązań, lecz także obecność osób gotowych do ich długofalowego reprezentowania i obrony w instytucjach publicznych.

Reforma odporna na weto

Każda reforma wymagająca podpisu Prezydenta RP (a zatem wszystkie zmiany ustawowe) powinna być projektowana z uwzględnieniem pełnego „scenariusza prezydenckiego". Oznacza to konieczność analizy potencjalnego stanowiska Prezydenta RP już na etapie przygotowywania projektu, a nie dopiero po zakończeniu prac parlamentarnych. W praktyce wymaga to identyfikacji osób i środowisk mających wpływ na decyzje podejmowane w Pałacu Prezydenckim, rozpoznania potencjalnych źródeł poparcia i oporu oraz uwzględnienia ich w strategii politycznej i komunikacyjnej reformy. Osoby projektujące reformę powinny przygotować warianty działań

i filozoficznej, a ostatnio są coraz częściej stosowane przez osoby i organizacje aktywistyczne działające na rzecz praw zwierząt, zastępując termin »weganizm«, odnoszący się do behawioralnych efektów postawy antygatunkowistycznej".

na wypadek skierowania ustawy do ponownego rozpatrzenia przez Sejm, skierowania jej do Trybunału Konstytucyjnego lub zastosowania prawa weta. W przypadku reform o szczególnym znaczeniu warto również ocenić możliwość zbudowania większości ⅗ głosów w Sejmie, pozwalającej na odrzucenie ewentualnego weta. Brak takiego planu na ośrodek prezydencki powinien być traktowany jako istotne ryzyko strategiczne dla całego procesu reformy[20].

Ocena *ex post* jako element jakości legislacji

Każda regulacja, której proces legislacyjny zatrzymano, „zamrożono" lub zakończył się politycznym niepowodzeniem, całkowitym lub częściowym, powinna podlegać analizie *ex post*. Analiza powinna obejmować ocenę przyczyn niepowodzenia, np. zaniechania prac, identyfikację błędów proceduralnych, politycznych i komunikacyjnych, identyfikację podmiotów odpowiedzialnych za dalsze losy projektu oraz wskazanie elementów projektu, które mogą zostać wykorzystane w przyszłości. W praktyce proces legislacyjny traktowany jest najczęściej w sposób zero-jedynkowy: projekt zostaje uchwalony albo nie. Brak refleksji nad przyczynami niepowodzeń prowadzi do powielania tych samych błędów w kolejnych procesach legislacyjnych. Tymczasem także nieprzyjęte projekty i nieudane

20 Rekomendację dotyczącą planu na ośrodek prezydencki zaproponował Maciej Józefowicz, który wskazał, że po wecie Karola Nawrockiego dla ustawy łańcuchowej każda kolejna reforma musi mieć strategię uwzględniającą zachowanie Prezydenta RP.

reformy stanowią cenne źródło wiedzy o funkcjonowaniu systemu politycznego, skuteczności zastosowanych narzędzi oraz o barierach utrudniających przeprowadzenie zmian. Państwo powinno rozwijać mechanizmy instytucjonalnego uczenia się na porażkach legislacyjnych jako element poprawy jakości stanowienia prawa oraz projektowania przyszłych reform[21].

Ocena funkcjonowania ustawy (OSR *ex post*)

Każda większa reforma dotycząca ochrony zwierząt powinna zawierać rzeczywisty mechanizm ewaluacji funkcjonowania ustawy *ex post*, przeprowadzanej po odpowiednim czasie po wejściu regulacji w życie. Ewaluacja powinna obejmować ocenę wpływu regulacji, która może zidentyfikować problemy wymagające korekt legislacyjnych[22]. Mechanizmy takie są już częściowo przewidziane w systemie Oceny Skutków Regulacji (OSR), który wymaga wskazania, w jaki sposób nastąpi ewaluacja efektów projektu, po jakim czasie nastąpi przegląd kosztów i korzyści projektowanych oddziaływań oraz jakie mierniki zostaną zastosowane, aby określić, czy oczekiwane efekty zostały uzyskane, jednak w praktyce instrumenty te pozostają często niewykorzystywane lub traktowane wyłącznie formalnie. Szerszego wykorzystania wymaga również funkcjonujący już

21 Na potrzebę dodania rekomendacji dotyczącej sytuacji po „zamrożeniu" lub zakończeniu prac oraz mechanizmów *ex post* oceny procesu legislacyjnego zaproponowały odpowiednio adw. Karolina Kuszlewicz oraz r. pr. Anna Sobieraj.

22 Rekomendację dotyczącą ewaluacji po wejściu ustawy w życie zaproponowała r. pr. Edyta Konopczyńska.

formularz „Ocena funkcjonowania ustawy (OSR *ex post*)", który powinien stać się realnym narzędziem uczenia się państwa na efektach wdrażanych regulacji.

Ocena zaproponowanych rekomendacji

Przedstawione rekomendacje były również – podobnie jak inne elementy niniejszej publikacji – oceniane w ramach konsultacji z grupą ekspertów i ekspertek[23]. Osoby uczestniczące w konsultacjach zapytano o to, na ile przedstawione rekomendacje są realistyczne i wykonalne, w pięciostopniowej skali, gdzie 1 oznaczało ocenę najniższą, a 5 – najwyższą. Wyniki pokazują relatywnie wysoki poziom przekonania co do możliwości wdrożenia proponowanych rozwiązań. Spośród 31 osób uczestniczących w badaniu aż 22 oceniły rekomendacje na poziomie 4 lub

23 Szerzej na temat konsultacji społecznych publikacji – zob. rozdział o metodologii przygotowania publikacji. Pytani odnosili się przy tym do zawartych w publikacji 15 rekomendacji, tj.: Reforma jako proces, nie akt legislacyjny; Reforma jako interwencja w system wartości; Wysoka jakość legislacyjna i prawna regulacji prawnych; Pełna, rzetelna i merytoryczna ocena skutków regulacji (OSR); Konsultacje jako realne narzędzie współtworzenia oraz wzmocnienia legitymizacji; Mapowanie interesariuszy, podmiotów przeciwnych reformie i układu sił; Budowanie trwałej infrastruktury poparcia; Segmentacja komunikacji i wielość narracji; Zarządzanie mediami jako polem konfliktu; Dekompozycja reformy i zaplanowanie sektorowych projektów zmian; Projektowanie zmian do negocjacji; Scenariusze alternatywne; Reforma jako funkcja systemu politycznego; Wsparcie przez państwo profesjonalizacji kompetencji NGO oraz – szerzej – rozwoju społeczeństwa obywatelskiego; Wchodzenie progresywnych osób aktywistycznych do polityki. Badania nie objęły zatem rekomendacji dodanych do publikacji w wyniku zgłoszonych uwag.

5, uznając je za realistyczne i możliwe do realizacji. Najwięcej odpowiedzi wskazywało ocenę 4 (18 osób), co sugeruje ostrożny optymizm respondentów i respondentek. Cztery osoby przyznały najwyższą ocenę 5. Jednocześnie część osób zachowała większy sceptycyzm: 7 osób oceniło wykonalność rekomendacji na poziomie 3.

Osoby uczestniczące w konsultacjach poproszono także o wskazanie trzech najważniejszych rekomendacji. Za najważniejsze rekomendacje uznano dekompozycję reformy i zaplanowanie sektorowych projektów zmian oraz reformę jako proces, nie akt legislacyjny (po 11 wskazań), wysoką jakość legislacyjną i prawną regulacji prawnych (8 wskazań), budowanie trwałej infrastruktury poparcia (8 wskazań), pełną, rzetelną i merytoryczną ocenę skutków regulacji (7), konsultacje jako realne narzędzie współtworzenia oraz wzmocnienia legitymizacji (7), mapowanie interesariuszy, podmiotów przeciwnych reformie i układu sił (7), segmentację komunikacji i wielość narracji (4), wsparcie przez państwo profesjonalizacji kompetencji NGO oraz rozwoju społeczeństwa obywatelskiego (4). Dwie osoby wyróżniły rekomendację polegającą na wchodzeniu progresywnych osób aktywistycznych do polityki. Wskazywano także (po jednej osobie) zarządzanie mediami jako polem konfliktu, projektowanie zmian do negocjacji, scenariusze alternatywne, reformę jako interwencję w system wartości.

W odpowiedzi na pytanie o najważniejsze rekomendacje podkreślano, że publikacja „trafnie wskazuje, że źle opracowana legislacja utrudnia procedowanie projektu oraz obniża wiarygodność i szanse powodzenia reformy" (Karolina Kuszlewicz)

i konieczne są „bardzo dobra jakość prawna zapisów oraz rozbudowane uzasadnienie, wytrącające przeciwnikom oręż, szczególnie pod względem kosztów, strat itd." (Małgorzata Tracz[24]). Odnosząc się do rekomendacji w zakresie dekompozycji reformy, zauważano, że „przypadek »Piątki dla Zwierząt« dobrze pokazuje, że bardzo szeroki pakiet reform może wzmacniać opór polityczny i społeczny, utrudniać komunikację, rozmywać główny cel projektu oraz umożliwiać przeciwnikom reformy koncentrowanie debaty na najbardziej kontrowersyjnych lub najsłabiej przygotowanych elementach. Mniejszy, bardziej spójny zakres projektu zwiększa szanse na rzetelną OSR, sensowne konsultacje, precyzyjną komunikację oraz skuteczne przeprowadzenie reformy przez proces legislacyjny" (Karolina Kuszlewicz). Argumentowano, że „uchwalenie zakazu ferm futerkowych jako odrębnej ustawy potwierdza, że takie podejście jest skuteczne" (Maciej Józefowicz). Wspomniano, że „»Piątka« spowodowała połączenie wielu konfliktów naraz. Bardziej realistyczna strategia mogłaby polegać na osobnych projektach: schroniska i chipowanie, zwierzęta domowe, cyrki, fermy futrzarskie, ubój bez ogłuszenia, wzmocnienie inspekcji, sankcje i egzekucja. Niniejsza publikacja wskazuje, że plan B mógłby oznaczać rozbicie ustawy na pakiety zmian i oddzielenie najbardziej kontrowersyjnych części od tych, które miały największy konsensus" (Edyta Konopczyńska). W odniesieniu do

24 Posłanka Małgorzata Tracz (KP KO) argumentowała przy tym: „Dlatego lepszy jest rządowy projekt o KROPiK, a nie słabszy legislacyjnie projekt poselski nr 836 czy inne niektóre inne słabo uzasadnione projekty".

mapowania interesariuszy i analizy układu sił argumentowano, że „bez systemowego rozpoznania, kto jest przeciwnikiem zmian w prawie i jakie ma możliwości (osobowe, finansowe, medialne, itp.), żeby te zmiany powstrzymywać, każda kolejna reforma niesie ryzyko bycia zaatakowaną w ten sam sposób co »Piątka«" (Maciej Józefowicz). Konsultacje społeczne uznano za „warunek społecznej legitymizacji każdego kolejnego projektu i odpowiedź na powtarzający się argument przeciwników o narzucaniu rozwiązań z góry" (Maciej Józefowicz). Wskazywano na konieczność budowania szerokich koalicji społecznych i politycznych, gdyż „reforma prozwierzęca nie może być przedstawiana jako konflikt między aktywistami a rolnikami, miastem a wsią czy weganami a tradycją. Ochrona zwierząt musi być wpisana w szerszą rozmowę o zdrowiu publicznym, bezpieczeństwie żywnościowym, klimacie, lokalnej gospodarce i odpowiedzialności państwa" (Janusz Bończak). Wskazując na rekomendację dotyczącą OSR, podkreślano, że „bez przeliczenia i pokazania kosztów – każda reforma zostaje natychmiast wystawiona na kontratak. Rzetelna ocena nie jest technokratycznym dodatkiem, lecz narzędziem ochrony reformy przed zarzutem arbitralności (Warszafka kontra reszta Polski)" (Edyta Konopczyńska). Za ważną uznano rekomendację dotyczącą profesjonalizacji organizacji społecznych, „gdyż bez rozwiniętych kompetencji rzeczniczych organizacje te nie mogą skutecznie uczestniczyć w procesie legislacyjnym, konkurować z grupami interesu ani wpływać na kierunek debaty publicznej" (Joanna Słodownik), a „organizacje broniące zwierząt powinny mieć nie tylko argument moralny, ale także kompetencje prawne,

komunikacyjne, ekonomiczne i lokalne. Tylko wtedy mogą być realnym partnerem w procesie stanowienia prawa, a nie jedynie komentatorem kryzysu" (Janusz Bończak). Podsumowując, stwierdzano, że „Piątka dla Zwierząt" pokazała, że „sama racja etyczna nie wystarczy, jeżeli nie towarzyszy jej dobra legislacja, ocena skutków, plan wdrożenia, konsultacje oraz przewidywanie reakcji grup interesu" (Janusz Bończak). Ponadto obawiano się, że choć „wszystkie rekomendacje są w pełni słuszne i powinny być realizowane […] zarówno ustawodawcy, jak i strona społeczna w Polsce posiadają bardzo ograniczone kompetencje wprowadzania zmiany" (Janusz Janczukowicz). Inni za najważniejsze rekomendacje uznali generalnie „tylko te, które nie godzą w stan majątkowy zainteresowanej grupy" (Dorota Sumińska-Siczyńska).

Następnie wskazywano, które rekomendacje są najmniej realne (można było wskazać 3) i dlaczego. Za najmniej realną rekomendację uznano wchodzenie progresywnych osób aktywistycznych do polityki (9 wskazań). Choć określano ją jako słuszną, podkreślano, że „niewiele osób praktykujących weganizm znalazło się i znajduje nie tylko w polskiej polityce" (Karol Hamanowicz), że „zatrzymuje je i tak system partyjny, póki nie będzie siły politycznej opartej o takie wartości, będą mniejszością nawet w większości" (Sebastian Pypłacz). Wchodzenie do polityki progresywnych osób aktywistycznych uznano za bardzo potrzebne, zauważając: „nie widzę jednak osób chętnych" (Michał Stefański). Mówiono: „wegan nigdy dość", ale wątpiono, że „osoby ogólnie uważane za »skrajne« mają siłę przekonać największych przeciwników danej sprawy. Osoby już przekonane

nie wymagają przecież utwierdzania w wyborze, podobnie jak te, które z tymi »skrajnymi« oficjalnie tylko sympatyzują, a nie mówią z nimi jednym głosem" (Piotr Dobrowolski). Wskazywano, że „brakuje opisanego mechanizmu osiągnięcia sukcesu politycznego i usuwania barier dla działalności prozwierzęcej wewnątrz organizacji politycznych. Jest to tym bardziej ważne, ponieważ polskie partie mainstreamowe w praktyce nie są prozwierzęce i agenda prozwierzęca zajmuje poślednie miejsce w ich programach" (Maciej Józefowicz). „Wchodzenie progresywnych osób aktywistycznych do polityki" uznano za błędne sformułowanie, gdyż „może ono sugerować, że osoby te pozostają poza polityką. Trafniejsze byłoby wskazanie na wzmacnianie ich sprawczości, reprezentacji, zaplecza instytucjonalnego i zdolności do uzyskiwania trwałego poparcia. Problemem nie jest sama nieobecność osób progresywnych w polityce, lecz ograniczona skuteczność przekładania ich postulatów na decyzje większości parlamentarnej, programy partii i zobowiązania wyborcze" (Wojciech Pisula). Podkreślono, że „funkcjonowanie w systemie politycznym wymaga szczególnych predyspozycji, a sama obecność takich osób nie gwarantuje skuteczności działań. Dlatego tak ważne jest silne zaplecze eksperckie, gotowe propozycje rozwiązań oraz strategie pozwalające budować poparcie także poza środowiskami już przekonanymi do ochrony zwierząt. W przeciwnym razie istnieje ryzyko, że nawet takie osoby będą działały bez wystarczającego wsparcia merytorycznego, strategicznego i wdrożeniowego" (Joanna Słodownik). Za zasadne uznano, żeby w polityce były osoby wegańskie, „przesuwały okno Overtona

i były przeciwwagą dla skrajnych głosów (przykładowo Konfederacji), ale potrzebujemy też ludzi mostów reprezentujących zachodzącą zmianę, aspirujących w stronę weganizmu. Z takimi osobami łatwiej identyfikować się większej części społeczeństwa i to tam dokona się zmiana" (Elżbieta Lemańska-Błażowska). Rekomendacja ta wydawała się najmniej realna „zwłaszcza w ujęciu zakładającym, że obecność osób wegańskich w polityce miałaby skutecznie wprowadzać na poziom legislacyjny wartości oparte na empatii, niekrzywdzeniu i sprawiedliwości międzygatunkowej. Obecność pojedynczych osób wegańskich może stanowić ważny kontrast pozwalający zobaczyć niespójność aksjologiczną zdecydowanej większości polityków i polityczek, także tych zajmujących się określonymi wątkami dotyczącymi ochrony zwierząt i w tym sensie poszerzać granice debaty, niemniej w obecnych uwarunkowaniach raczej nie przełoży się na istotną zmianę modelu prawa ochrony zwierząt w Polsce" (Karolina Kuszlewicz). Zwrócono przy tym uwagę, że „rekomendacja ta ma odmienny charakter niż rekomendacje dotyczące samego procesu legislacyjnego […], ale stanowi dla mnie rodzaj meta-rekomendacji, tj. pewnego parasolowego nowego standardu, do którego należy dążyć, aby wydobyć legislację okołozwierzęcą z problemu doraźności, zachowawczości, a często także niekonsekwencji" (Karolina Kuszlewicz). Z drugiej strony, zauważano, że „osoby w obecnej czy poprzedniej kadencji działające na rzecz zwierząt, składające projekty ustaw, współpracujące z NGO, niekoniecznie są weganami. Raczej chodzi o wrażliwość i priorytety wyborcze, a nie weganizm" (Małgorzata Tracz).

Wśród najmniej realnych rekomendacji sześć osób wskazało zarządzanie mediami jako polem konfliktu. Zauważono, że „choćby współpraca z mediami byłaby nie wiadomo jak otwarta i przyjazna, redakcje mają swoje cele, powiązania i zobowiązania. Poszczególni dziennikarze, nawet jeśli są zwolennikami reform, niekoniecznie muszą mieć siłę przebicia w redakcji – naczelni i członkowie zarządu mają swoje cele, często są też wyraźnie powiązani politycznie" (Szymon Bujalski). Wskazywano na „dużą dywersyfikację zarówno mediów, jak i samych odbiorców, co wymaga stosowania różnych strategii komunikacyjnych w zależności od konkretnego medium oraz przemyślanej strategii działania i szybkiego reagowania" (Oliwia Piotrowska-Wieczorek), na trudność wpływania na media, które „obecnie walczą o słupki oglądalności i klikalności. Oczywiście większy wpływ można wywrzeć na media utrzymywane z pieniędzy podatników, jednak tu niestety sytuacja może się zmieniać zależnie od władzy" (Iga Woźniak). Zwrócono także uwagę na „mnogość platform informacyjnych, skalę dezinformacji, udział sztucznej inteligencji w tworzeniu medialnego przekazu oraz malejący krytycyzm w społeczeństwie" (Alicja Kowal). Ponadto „w dobie dezinformacji, działalności botów, AI oraz fake newsów, każdy profil w mediach społecznościowych stanowi *de facto* odrębne medium. Każda niepopularna decyzja może obecnie spotkać się z lawiną sztucznie wygenerowanej krytyki, co skutecznie zagłusza merytoryczną dyskusję nad wprowadzaną reformą" (Marcin Tischner).

Cztery osoby jako jedną z najmniej realnych rekomendacji wskazały wsparcie przez państwo profesjonalizacji

kompetencji NGO oraz – szerzej – rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Krótko stwierdzano: „Nie widzę trendu, który dawałby tu nadzieję" (Dariusz Gzyra). Podkreślano, że „organizacje społeczne nie mogą być równorzędnym partnerem wobec branż dysponujących zasobami finansowymi, prawnymi i politycznymi, jeżeli same działają oddolnie, projektowo, krótkoterminowo i reaktywnie", ale to „wymaga instrumentów: grantów instytucjonalnych, funduszy na analizy prawne i ekonomiczne, szkoleń i wsparcia regionalnego" (Edyta Konopczyńska). Stwierdzano, że „forma wsparcia organizacji pozarządowych nie jest w stanie przygotować ich na starcie z lobby, które ma zasoby i duże pieniądze na obronę własnych interesów" (Elżbieta Lemańska-Błażowska). Pytano, „czy państwo, które finansuje branże hodowlane przez ARiMR, może realnie pomagać organizacjom, które te branże chcą zlikwidować?" (Maciej Józefowicz).

Rekomendacja odnosząca się do reformy jako interwencji systemu wartości została zaliczona do najmniej realnych przez trzy osoby. Wskazywano poziom „wzajemnej wrogości obozów politycznych", który powoduje, że „mało realistyczne jest odwoływanie się do wartości", a „wszyscy aktorzy sceny politycznej »uderzają« argumentami z moralności, etyki, tyle że rozumianymi po swojemu", a także że „w ostateczności to nie społeczeństwo, a politycy wymagają przekonania, a poziom debaty politycznej pokazuje, że »nie ma świętości« i politycy zrobią wszystko, byle zrealizować swoje cele, a nie cele osób, które ich wybrały" (Piotr Dobrowolski). Zauważano, że „zmiana wartości wymaga wieloletniej edukacji, obecności w kulturze,

przekazu medialnego, obecności w szkołach, lokalnych liderów, pracy z językiem i długoterminowego finansowania" (Edyta Konopczyńska), a także „należy rozpocząć pracę u podstaw, edukować dzieci i młodzież. Wśród ludzi dorosłych taka edukacja i uświadamianie przebiega trudniej, a nawet w niektórych przypadkach jest niemożliwa. […] Negatywne postawy wobec zwierząt wśród wielu osób ze świata polityki (np. Konfederacji) są utrwalone w stopniu niezapowiadającym zmian, a ich wypowiedzi świadczą o lekceważeniu zagadnienia" (Justyna Tymieniecka-Suchanek).

Trzy osoby oceniły, że jedną z najmniej realnych jest rekomendacja dotycząca konsultacji jako realnego narzędzia współtworzenia oraz wzmocnienia legitymizacji. Mówiono o „garstce konsultacji, których wynik przyczynił się do zmiany decyzji przez władzę", a konsultacje oceniano jako „kwiatek do kożucha – albo zagrywka czysto PR-owa, albo realizacja wymogu ustawowego" (Szymon Bujalski). Podkreślano, że „politycy często świadomie omijają konsultacje z obawy o kontrolę przekazu. W projektach konfliktowych (np. jak ochrona zwierząt) konsultacje wydłużają proces i często wzmacniają opór zamiast go zmniejszać" (Maria Shmelova).

Po dwa wskazania zyskały mapowanie interesariuszy, podmiotów przeciwnych reformie i układu sił oraz budowanie trwałej infrastruktury poparcia. W odniesieniu do tej drugiej rekomendacji tłumaczono, że „każdy ma swoje specjalizacje i zobowiązania, a ludzie bywają konfliktowi i kierują się ego – również ci z NGO i walczący o wspólną sprawę" (Szymon Bujalski).

Jako najmniej realne oceniono także wysoką jakość legislacyjną i prawną regulacji prawnych, reformę jako proces, nie akt legislacyjny, segmentację komunikacji i wielość narracji, projektowanie zmian do negocjacji oraz scenariusze alternatywne (po jednym wskazaniu). Mówiono „żyjemy w Polsce – kultura polityczna nie istnieje" (Szymon Bujalski), jako nierealne oceniano „wieloletnie prace nad ustawą" (Joanna Kozyra-Hyla), podkreślano, że „procesy zmiany prawa mogą trwać latami i wyzwaniem jest opracować plan B i C, kiedy cała scena polityczno-gospodarcza może się zmienić w ciągu chwili" (Marcin Tischner), a „projektowanie zmian pryncypialnie, by potem zejść z wysokiego C, nie jest dobrą strategią, bo od razu takie zapisy będą ośmieszane i torpedowane i nic zdania oponentów nie zmieni, nawet jak pójdziemy na ustępstwa" (Małgorzata Tracz). Zauważano, że „najtrudniejsze do wdrożenia wydają się rekomendacje o najbardziej kompleksowym charakterze, które zakładają jednoczesne prowadzenie wielu zaawansowanych działań – takich jak szerokie mapowanie interesariuszy, budowanie trwałej infrastruktury poparcia, segmentacja komunikacji czy strategiczne zarządzanie mediami. Rekomendacje te, same w sobie są bardzo trafne, ale obawiam się, że w praktyce wymagają dużych zasobów, czasu i koordynacji, co w realiach procesu legislacyjnego – często zależnego od bieżącej sytuacji politycznej i presji czasu – bywa trudne do osiągnięcia" (Anna Sobieraj). Jako najmniej realistyczne generalnie oceniano te rekomendacje, które „zakładają pełną racjonalność procesu legislacyjnego bez uwzględnienia realiów politycznych" (Agata Michalewicz-Wozikowska). Mówiono o tym, że nierealna jest

„nagła zmiana kultury legislacyjnej (odrzucenie »wrzutek« i trybu pilnego). W polskim parlamencie jest to narzędzie polityczne, z którego partie rzadko rezygnują dobrowolnie bez presji konstytucyjnej" (Kazimierz Walijewski). Odwoływano się do polityki, uznając za najmniej realne rekomendacje „właściwie wszystkie zależne od establishmentu i polityków, od układu politycznego, przy obecnych standardach legislacyjnych bardzo trudno będzie osiągnąć opisane rekomendacje (wysoka jakość legislacyjna i prawna regulacji prawnych, pełna, rzetelna i merytoryczna ocena skutków regulacji, konsultacje jako realne narzędzie współtworzenia oraz wzmocnienia legitymizacji, mapowanie interesariuszy, podmiotów przeciwnych reformie i układu sił, scenariusze alternatywne itp.), bo wymagałyby one konsultacji ze specjalistami/tkami, ekspertami/tkami, środowiskiem organizacji pozarządowych, wysłuchania ich, otwartości wobec proponowanych rozwiązań, a tego od lat brakuje w polskiej polityce. Politycy uważają się za wszystkowiedzących, i są niechętni rozwiązaniom sugerowanym przez stronę społeczną" (Aśka Wydrych). Mówiono, że najmniej wykonalne są wszystkie rekomendacje „odnoszące się do dobrej woli polityków" (Anna Zawidzka-Łojek), a nierealne jest „wymaganie od polityków większej merytoryczności" (Cezary Wyszyński)[25]. Zwrócono

25 Warto przy tym wspomnieć, że w ramach dodatkowych rekomendacji pojawił się, zgłoszony przez prof. Wojciecha Pisulę, postulat systematycznego wymagania od polityków jasnych deklaracji i zobowiązań w sprawach prozwierzęcych, a „mogłyby temu służyć publiczne kwestionariusze programowe, monitoring głosowań, rankingi wiarygodności, zobowiązania podpisywane przed wyborami, debaty sektorowe oraz stałe narzędzia rozliczania partii z obietnic.

także uwagę, że najmniej realne są te rekomendacje, które „zakładają szybką zmianę polityczną bez równoległej pracy społecznej i lokalnej", gdyż „w Polsce reformy dotyczące zwierząt, rolnictwa i żywności natychmiast uruchamiają silne emocje, interesy branżowe oraz lęk przed utratą bezpieczeństwa ekonomicznego. Jeżeli zmiana ma być trwała, nie może opierać się wyłącznie na zakazie lub presji moralnej. Musi zawierać ścieżkę przejścia dla ludzi i środowisk, których dotyczy. Dotyczy to zwłaszcza obszarów wiejskich, małych gospodarstw, lokalnych producentów oraz konsumentów, którzy często nie są przeciwnikami zmiany, ale potrzebują zrozumiałego języka, czasu, narzędzi i wsparcia. Dlatego najmniej realistyczne są te działania, które pomijają poziom lokalny, samorządowy i edukacyjny. Reforma zaprojektowana tylko w Warszawie, Krakowie czy innym dużym ośrodku bardzo łatwo staje się reformą odrzuconą w terenie" (Janusz Bończak). Z drugiej strony, za najmniej realne oceniono „wszystkie bazujące na przyzwoitości wobec zwierząt" (Dorota Sumińska-Siczyńska).

Tego rodzaju infrastruktura zwiększałaby koszt polityczny porzucania reform i zmniejszała ryzyko, że inicjatywa prozwierzęca zostanie wykorzystana jedynie jako instrument krótkotrwałej mobilizacji elektoratu". Uznając ten postulat za niewątpliwie słuszny, pominięto go jednak na liście elementów modelu projektowania reformy. Składa się on bowiem na szerszy problem dotyczący mechanizmów demokratycznej rozliczalności polityków i partii politycznych oraz obywatelskiego monitorowania polityk publicznych. Postulat ten wykracza poza sam proces projektowania reform prozwierzęcych i wpisuje się w szerszą debatę dotyczącą jakości demokracji, transparentności życia publicznego oraz mechanizmów egzekwowania odpowiedzialności politycznej. Sam w sobie stanowiłby doskonały przedmiot odrębnej analizy.

Podsumowując, podkreślono, że „profesjonalna ocena tego, które rekomendacje są mniej lub bardziej realistyczne powinna być pierwszym etapem działań po publikacji Białej księgi" (Janusz Janczukowicz)[26].

• • •

Model Projektowania Reformy nie stanowi instrukcji gwarantującej sukces ani zamkniętego, wyczerpującego katalogu działań. Jest raczej mapą możliwych ryzyk, zbiorem warunków i dobrych praktyk, które mogą zwiększać szanse powodzenia progresywnych reform w niesprzyjającym otoczeniu społecznym, politycznym i medialnym. Wyniki konsultacji pokazują, że osoby eksperckie dostrzegają zarówno potrzebę takiego modelu,

26 W ankiecie pytano także o dodatkowe rekomendacje. Zgłoszone w tym punkcie uwagi zostały szczegółowo przeanalizowane, a w przypadku ich uwzględnienia – dodano nowe rekomendacje albo uzupełniono lub zmodyfikowano dotychczasowe z wyraźnym wskazaniem zmian. Należy przy tym wspomnieć, że w odpowiedziach na pytanie o dodatkowe rekomendacje pojawiły się także pojedyncze postulaty dotyczące kierunków reformy samego systemu ochrony zwierząt, jak np. powołanie niezależnej Rady lub Rzecznika Ochrony Zwierząt, wprowadzenie powszechnej sterylizacji psów, zdefiniowanie zwierzęcia jako podmiotu czy wzmocnienie konstytucyjnego uzasadnienia ochrony zwierząt poprzez odwołanie do kwestii moralności publicznej jako wartości chronionej. Problematyka ta pozostaje jednak niezwykle szeroka, wielowątkowa i rozwijana od lat przez różne środowiska eksperckie i społeczne – najczęściej odrębnie dla różnych grup zwierząt i obszarów regulacyjnych. Z uwagi na zakres niniejszej publikacji, koncentrującej się przede wszystkim na procesie legislacyjnym, strategiach reform i mechanizmach stanowienia prawa, postulaty te nie podlegały dalszej analizie.

jak i realne bariery jego wdrażania. Każda osoba, organizacja, koalicja czy ruch społeczny musi model odnieść do własnych wartości, celów, zasobów, ograniczeń i momentu politycznego, w którym podejmuje próbę projektowania zmiany. Nie każda reforma będzie wymagała zastosowania wszystkich elementów modelu w tym samym zakresie. Każda jednak wymaga świadomego wyboru ścieżki działania. Ten model jest więc zaproszeniem do dalszej pracy. Pokazuje doświadczenie „Piątki dla Zwierząt", wiedzę osób uczestniczących w konsultacjach oraz zestaw praktyk, które mogą pomóc kolejnym projektodawcom nie powtórzyć tych samych błędów. Teraz odpowiedzialność przechodzi na kolejne osoby, organizacje i środowiska: projektujące ustawy, prowadzące rzecznictwo, budujące koalicje, komunikujące zmianę, rozwijające społeczne poparcie i wchodzące w procesy polityczne. To one zdecydują, jaką część tej mapy wykorzystać – i jaką drogą iść.

Zamiast zakończenia. „Piątka dla Zwierząt" jako test jakości państwa

„Piątka dla Zwierząt" nie była wyłącznie projektem legislacyjnym dotyczącym ochrony zwierząt. Była testem zdolności państwa do prowadzenia polityki opartej na wartościach, dowodach i odpowiedzialności, w warunkach silnej presji politycznej, ekonomicznej i społecznej. Testem, który ujawnił nie tylko ograniczenia konkretnego procesu legislacyjnego, lecz także głębsze strukturalne słabości państwa, w tym również problemy związane z krótkoterminową logiką polityczną, brakiem odpowiedzialności za proces legislacyjny i podatnością polityków na presję dużych grup interesu.

Analiza przebiegu prac nad projektowaną ustawą pokazuje, że w sytuacji konfliktu między interesem publicznym a interesami silnych grup interesu państwo okazało się niewystarczająco odporne. Mechanizmy legislacyjne, zamiast zapewniać stabilność, przewidywalność i racjonalność procesu decyzyjnego, podporządkowano krótkoterminowej kalkulacji politycznej. Brak konsekwencji, zmienność stanowisk, niedostateczne przygotowanie całego procesu oraz niewystarczające

zarządzanie konfliktem społecznym doprowadziły do sytuacji, w której projekt – mimo istniejącego poparcia społecznego dla wielu jego postulatów – nie został przyjęty.

Jednocześnie „Piątka dla Zwierząt" ujawniła fundamentalne napięcie między deklaratywnym uznaniem wartości takich jak ochrona zwierząt, zdrowie publiczne czy zrównoważony rozwój, a realną zdolnością instytucji państwa do ich implementacji. W tym sensie była testem nie tylko sprawności legislacyjnej, ale również wiarygodności państwa – jego zdolności do przekładania wartości na konkretne decyzje polityczne.

Doświadczenie to pokazuje, że skuteczna zmiana systemowa wymaga nie tylko dobrego projektu ustawy, lecz także odpowiednio zaprojektowanego procesu, opartego na danych, przewidywaniu reakcji interesariuszy, budowaniu szerokich koalicji społecznych i politycznych oraz na świadomym zarządzaniu konfliktem.

Z perspektywy działań strażniczych „Piątka dla Zwierząt" stanowi ważną lekcję dotyczącą roli organizacji społecznych w procesie legislacyjnym. Pokazuje, jak istotne jest systematyczne monitorowanie działań władzy, analiza procesów decyzyjnych, identyfikacja mechanizmów wpływu oraz budowanie wiedzy, która może służyć przyszłym zmianom. Działalność strażnicza i rzecznicza nie jest jedynie reakcją na działania państwa. Jest warunkiem jakości jego działania, wzmacniającym transparentność, odpowiedzialność i długofalowe myślenie o legislacji i politykach publicznych. Co ważne, warunki do takiego działania organizacji może i powinno zapewnić państwo.

„Piątka dla Zwierząt" jest więc nie tylko historią nieudanego procesu legislacyjnego, lecz także punktem odniesienia dla przyszłych reform. Pokazuje, że bez zmiany sposobu projektowania prawa i polityk publicznych – w tym uwzględnienia wiedzy eksperckiej, mapowania interesów i budowania trwałego poparcia – nawet najbardziej uzasadnione społecznie i etycznie rozwiązania mogą zakończyć się niepowodzeniem.

W tym sensie była to próba, której wynik nie powinien być traktowany jako zamknięcie tematu, ale jako impuls do zmiany. Test jakości państwa przeprowadzono, a kolejne procesy legislacyjne już pokazują, a dalsze – pokażą, czy wyciągnięto z niego wnioski.

Ta historia nie kończy się wraz z upadkiem „Piątki dla Zwierząt" także z innego powodu. Każdego roku na świecie ludzie hodują i zabijają na żywność ponad 90 mld zwierząt lądowych. Codziennie zabijanych jest około 200 mln kurczaków. Do tego dochodzą dziesiątki, a według wielu szacunków nawet setki miliardów ryb i innych zwierząt wodnych, których cierpienie najczęściej pozostaje poza społeczną wyobraźnią i liczone jest w tonach, a nie w jednostkach[1]. To tylko przykłady i to dotyczące tzw. zwierząt hodowlanych, których krzywda dużo częściej niż w przypadku innych zwierząt jest pomijana. Z historii opisanej w tej książce wynika, jak trudne jest przeprowadzenie nawet ograniczonych i niekoniecznie progresywnych zmian

1 Zob. więcej np. na https://ourworldindata.org/how-many-animals-get-slaughtered-every-day?utm_source=chatgpt.com (dostęp 30.05.2026); S. Spurek, *Krew, smród i łzy*, Warszawa 2022.

w obszarze ochrony zwierząt, w tym w zakresie tzw. zwierząt domowych. Jednocześnie skala cierpienia zwierząt pokazuje, że potrzeba reform jest aktualna.

Dlatego ta książka nie jest wyłącznie opowieścią o przegranej reformie. Jest także opowieścią o reformach, które wciąż pozostają do przeprowadzenia.

ANEKSY

Legislacyjna oś czasu

8 września 2020 r.	Onet wyemitował reportaż *Krwawy biznes futerkowców*
8 września	Jarosław Kaczyński na konferencji prasowej ogłosił projekt „Piątka dla Zwierząt”
SEJM	
11 września	projekt ustawy wpłynął do Sejmu
16 września	I czytanie na posiedzeniu Sejmu
16 września	posiedzenie Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi
17 września	II czytanie na posiedzeniu Sejmu
17 września	III czytanie na posiedzeniu Sejmu
18 września	ustawę przekazano Marszałkowi Senatu
SENAT	
23 września	posiedzenie Komisji Ustawodawczej
24 września	posiedzenie Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi
8 października	posiedzenie Komisji Ustawodawczej
9 października	posiedzenie Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi
12 października	posiedzenie Komisji Ustawodawczej
12 października	posiedzenie Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi
13 października	rozpatrzenie ustawy przez Senat
14 października	posiedzenie Komisji Ustawodawczej i Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi
14 października	przyjęcie uchwały Senatu
SEJM	
15 października 2020 r.	Sejm skierował uchwałę Senatu do Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Bibliografia i źródła

Literatura i źródła internetowe

Anaszewicz M., Spurek S., *Wegańska Polska już w 2040 roku?*, „Krytyka Polityczna", 17.09.2021, https://krytykapolityczna.pl/kraj/spurek-anaszewicz-nowa-piatka-dla-zwierzat/

CBOS, *Opinie o zmianach w ochronie zwierząt*, badanie przeprowadzone w dniach 28 września – 8 października 2020 r., https://www.cbos.pl/PL/publikacje/raporty_tekst.php?id=6172

NIK, *Nadzór nad funkcjonowaniem ferm zwierząt*, https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/14/050/LPO/

Ofensywa branży futerkowej w mediach ojca Rydzyka. „Co z polską ziemią?", https://www.rp.pl/polityka/art53477-1-ofensywa-branzy-futerkowej-w-mediach-ojca-rydzyka-co-z-polska-ziemia

Pankowska M., *Nie będzie „dobrej zmiany dla zwierząt". PiS wycofuje się z zakazu hodowli na futra*, 7.01.2019, https://oko.press/nie-bedzie-dobrej-zmiany-dla-zwierzat-pis-wycofuje-sie-z-zakazu-hodowli-na-futra

Po filmie Onetu Jarosław Kaczyński zapowiada zaostrzenie prawa o ochronie zwierząt, https://wiadomosci.onet.pl/

kraj/piatka-dla-zwierzat-kaczynski-zapowiada-zaostrzenie-prawa-o-ochronie-zwierzat/k36xg3l

Prezydent Duda: Zrobię wszystko, żeby nie dopuścić „Piątki dla zwierząt", https://www.rp.pl/polityka/art8760511-prezydent-duda-zrobie-wszystko-zeby-nie-dopuscic-piatki-dla-zwierzat

Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym, Warszawa 2015.

Schwertner J., *Liderzy branży futerkowej powinni w końcu przeprosić za to, co działo się w Góreczkach*, https://wiadomosci.onet.pl/opinie/schwertner-liderzy-branzy-futerkowej-powinni-w-koncu-przeprosic-za-to-co-dzialo-sie-w/cqe29y6

Sobczak K., *Nie będzie na razie prac nad „piątką dla zwierząt*, Prawo.pl, 24.02.2021, https://www.prawo.pl/prawo/piatka-dla-zwierzat-prace-nad-ustawa-przerwane,506657.html

Sondaż: Zwierzę traktuj jak mniejszego brata, https://www.rp.pl/spoleczenstwo/art515641-sondaz-zwierze-traktuj-jak-mniejszego-brata

Spurek S., *Działalność lobbingowa w procesie stanowienia prawa. Komentarz*, System Informacji Prawnej LEX 2015.

Spurek S., *Krew, smród i łzy*, Warszawa 2022.

Szokujące nagrania. Tak się produkuje futra w Polsce, https://www.onet.pl/informacje/onetwiadomosci/krwawy-biznes-futerkowcow-film-janusza-schwertnera/82wy9vs,79cfc278

Wykonywanie zadań gmin dotyczących ochrony zwierząt, 2013 r., https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/kontrole,11572.html

Zdecydowana większość popiera „Piątkę dla zwierząt". Sondaż dla RMF FM *i* „DGP", https://www.rmf24.pl/fakty/polska/news-zdecydowana-wiekszosc-popiera-piatke-dla-zwierzat-sondaz-dla,nId,4745378

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2026 r. poz. 300).

Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2026 r. poz. 468 ze zm.).

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2026 r. poz. 490 ze zm.).

Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2025 r. poz. 860 ze zm.).

Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2025 r. poz. 1480 ze zm.).

Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2025 r. poz. 677).

Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2025 r. poz. 780).

Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2025 r. poz. 733).

Ustawa z dnia 7 listopada 2025 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt (Dz. U. poz. 1696).

Uchwała Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2024 r. poz. 806).

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2022 r. poz. 990 ze zm.).

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 lipca 2024 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. poz. 751).

Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu (M.P. z 2025 r. poz. 1251).

Metodologia

Kwestionariusz wywiadu indywidualnego

1. Cel badania i przeprowadzenia wywiadu

Chciałybyśmy zadać Panu/Pani pytania dotyczące procesu legislacyjnego tzw. Piątki dla Zwierząt i przyczyn, dla których nie została uchwalona. Jak Pan/Pani pamięta, „Piątka dla Zwierząt" to poselska nowelizacja ustawy o ochronie zwierząt z 2020 r., firmowana przez Jarosława Kaczyńskiego. Zakładała m. in. zakaz hodowli zwierząt na futra (z wyjątkiem królika), ograniczenie uboju rytualnego do potrzeb krajowych związków wyznaniowych, zakaz wykorzystywania zwierząt w cyrkach, trzymania psów na łańcuchach, wzmocniony nadzór nad schroniskami oraz wyższe kary. Sejm uchwalił ją w ekspresowym trybie, po 6 dniach od jej wpływu do Sejmu, 17 września 2020 r., ale po poprawkach Senatu i sprzeciwie politycznym prace utknęły i przepisy nie weszły w życie.

Interesuje nas Pana/Pani ocena działań organizacji prozwierzęcych, polityków_czek oraz otoczenia społeczno-politycznego, w tym mediów. Badanie ma charakter jakościowy, a wszystkie odpowiedzi będą traktowane poufnie.

Struktura wywiadu składa się z pytań zamkniętych, przy których należy wskazać wartość w skali 1–5, gdzie 1 oznacza „zdecydowanie nie / bardzo słabo", a 5 – „zdecydowanie tak / bardzo dobrze". Następnie prosimy o odpowiedzi na pytania otwarte, które są pytaniami pogłębionymi.

Chciałybyśmy podkreślić, że nie ma „dobrych" ani „złych" odpowiedzi na poniższe pytania. Liczy się osobista perspektywa.

2. Pytania zamknięte (skala 1–5)

(Instrukcja: przy każdym pytaniu prosimy o wskazanie wartości na skali 1–5, gdzie 1 oznacza „zdecydowanie nie / bardzo słabo", a 5 – „zdecydowanie tak / bardzo dobrze")

1) Czy zgłoszone postulaty w ramach „Piątki dla Zwierząt" były – Pana/Pani zdaniem – postępowe i odważne politycznie?
Nieobowiązkowe wyjaśnienie odpowiedzi (wyjaśnienie zaznaczonej wartości na skali):

……

……

2) Jak ocenia Pan/Pani poprawność prawną i legislacyjną projektu „Piątki dla Zwierząt"/Czy projekt został przygotowany z należytą starannością legislacyjną?
Nieobowiązkowe wyjaśnienie odpowiedzi (wyjaśnienie zaznaczonej wartości na skali):

……

……

3) Czy uważa Pan/Pani, że projekt miał szansę na skuteczne wdrożenie, gdyby został ostatecznie uchwalony?
Nieobowiązkowe wyjaśnienie odpowiedzi (wyjaśnienie zaznaczonej wartości na skali):

……

……

4) Czy działania organizacji prozwierzęcych podczas procesu legislacyjnego były skuteczne?
Nieobowiązkowe wyjaśnienie odpowiedzi (wyjaśnienie zaznaczonej wartości na skali):

……

……

5) Czy środowisko prozwierzęce mówiło jednym głosem, prezentując spójną strategię?
Nieobowiązkowe wyjaśnienie odpowiedzi (wyjaśnienie zaznaczonej wartości na skali):

……

……

6) Jak skutecznie – według Pana/Pani – organizacje prozwierzęce dotarły z przekazem do opinii publicznej i mediów?
Nieobowiązkowe wyjaśnienie odpowiedzi (wyjaśnienie zaznaczonej wartości na skali):

……

……

7) Czy środowisku praw zwierząt udało się zbudować sojusze poza własnym kręgiem (np. z konsumentami_tkami, naukowcami_czyniami, artystami_tkami)?

Nieobowiązkowe wyjaśnienie odpowiedzi (wyjaśnienie zaznaczonej wartości na skali):

……

……

8) Jak oceniasz postawę i wsparcie ze strony polityków_czek opozycji demokratycznej i progresywnych wobec „Piątki dla Zwierząt"?
Nieobowiązkowe wyjaśnienie odpowiedzi (wyjaśnienie zaznaczonej wartości na skali):

……

……

9) Czy tryb procedowania (tempo prac, brak konsultacji, niekompletny OSR) ułatwił przeciwnikom zablokowanie ustawy?
Nieobowiązkowe wyjaśnienie odpowiedzi (wyjaśnienie zaznaczonej wartości na skali):

……

……

10) Jak silną rolę w niepowodzeniu „Piątki dla Zwierząt" odegrały podziały wewnętrzne w Zjednoczonej Prawicy?
Nieobowiązkowe wyjaśnienie odpowiedzi (wyjaśnienie zaznaczonej wartości na skali):

……

……

11) Czy presja środowisk wiejskich – innych niż lobby sektora hodowlanego – przyczyniła się do upadku inicjatywy?
Nieobowiązkowe wyjaśnienie odpowiedzi (wyjaśnienie zaznaczonej wartości na skali):

……

……

12) Czy presja lobbystów sektora hodowlanego przyczyniła się do upadku inicjatywy?
Nieobowiązkowe wyjaśnienie odpowiedzi (wyjaśnienie zaznaczonej wartości na skali):

……

……

13) Czy działania mieszkańców/mieszkanek wsi – dotkniętych konsekwencjami funkcjonowania ferm w ich otoczeniu – były skuteczne? (np. apele, listy, petycje)
Nieobowiązkowe wyjaśnienie odpowiedzi (wyjaśnienie zaznaczonej wartości na skali):

……

……

14) Czy wsparcie dla „Piątki dla Zwierząt" i organizacji prozwierzęcych zapewniły „wolne media"?
Nieobowiązkowe wyjaśnienie odpowiedzi (wyjaśnienie zaznaczonej wartości na skali):

……

……

3. Pytania otwarte (pogłębione)

(Instrukcja: prosimy o swobodne wypowiedzi, podawanie przykładów i kontekstów w swoich wypowiedziach, a także podzielenie się spostrzeżeniami czy emocjami, które towarzyszyły w ramach doświadczeń pracy nad projektem ustawy – osobiste doświadczenia i obserwacje są szczególnie wartościowe dla przeprowadzanego badania)

15) Który ze zgłoszonych postulatów „Piątki dla Zwierząt" mógł odegrać kluczową, systemową rolę w otwarciu debaty o prawach zwierząt?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

16) Czy zrównoważony system żywnościowy powinien być ważnym tematem dla działań polskich organizacji pozarządowych?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

17) Co – mimo braku uchwalenia ustawy – zawdzięczamy „Piątce dla Zwierząt" jako społeczeństwo lub ruch prozwierzęcy?

.....
.....
.....

.....
.....
.....
.....
.....
.....

18) Co z Pana/Pani perspektywy było największym błędem środowiska prozwierzęcego podczas prac nad projektem?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

19) Jakie lekcje powinniśmy wyciągnąć z tamtej porażki – co NGO i politycy_czki progresywni_e powinni zrobić inaczej w przyszłości, aby skutecznie wprowadzić zmiany?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

4. Zakończenie

Serdecznie dziękujemy Panu/Pani za możliwość przeprowadzenia z Panem/Panią wywiadu. Dziękujemy za poświęcony czas i rzetelne odpowiedzi. Odpowiedzi i refleksje zebrane w kwestionariuszu mają szczególną wartość dla przeprowadzanego badania i są bezcenne dla zrozumienia przebiegu procedowania ustawy i wyciągnięcia wniosków na przyszłość. Uzyskane odpowiedzi pozwolą nam zebrać dane ilościowe (pytania zamknięte – skale) i refleksje jakościowe (otwarte odpowiedzi), które zestawimy w analizie porównawczej.

Czy jest jeszcze coś, co chciał(a)by Pan/Pani dodać, a co nie wybrzmiało w kwestionariuszu?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

Scenariusze paneli eksperckich

Scenariusz Panelu 1:
Strategie polityczno-prawne

12 listopada 2025 r.
„Biała księga prac nad Piątką dla Zwierząt"
Zadanie finansowane ze środków Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego w ramach Rządowego Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018–2030

Cel panelu to odpowiedź na pytanie: „Jak tworzyć prawo dla zwierząt tak, by miało realne szanse na przyjęcie?"

Uczestnicy i uczestniczki panelu otrzymają z wyprzedzeniem poniższą listę pytań, które będą podstawą dyskusji dotyczącej strategii polityczno-prawnych:

1. **Jak zaprojektować ustawę prozwierzęcą, aby była odporna na ataki przeciwników?**
    a. Jakie elementy muszą się w niej znaleźć i jak powinna być procedowana (np. OSR, szerokie konsultacje,

ekspertyzy prawne, etapowe wprowadzanie zakazów, przepisy przejściowe, kilka odrębnych nowelizacji)?

2. **Jak zdobywać i utrzymywać poparcie polityczne ponad podziałami?**
   a. Jak rozmawiać z partiami, które nie mają w programie praw zwierząt?
   b. Czy i jak budować sojusze w parlamencie (np. grupy ponadpartyjne, zespoły ds. praw zwierząt)?
3. **Jak instytucjonalizować wpływ środowiska prozwierzęcego na legislację?**
   a. Czy potrzebna jest stała rada/ciało doradcze?
   b. Jak zagwarantować, że głos organizacji będzie słyszany w procesie legislacyjnym (np. obowiązek wysłuchania publicznego)?

Efekt końcowy panelu

Efektem końcowym panelu będzie stworzenie zestawu rekomendacji, który składać się będzie z minimum 6–8 kluczowych rozwiązań (prawnych, politycznych, społecznych i komunikacyjnych). Podczas panelu zostanie stworzona także priorytetowa lista działań: wspólnie zostanie wybranych 5–6 najważniejszych kroków do wdrożenia w kolejnej kampanii legislacyjnej. Prowadząca zapisze także cytaty z dyskusji, które zostaną wykorzystane w białej księdze.

Scenariusz Panelu 2: Strategie społeczne i sojusznicze

19 listopada 2025 r.
„Biała księga prac nad Piątką dla Zwierząt"
Zadanie finansowane ze środków Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego w ramach Rządowego Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018–2030

Cel panelu to odpowiedź na pytanie: „Jak budować społeczne poparcie i sojusze na rzecz praw zwierząt?"

Uczestnicy i uczestniczki panelu otrzymają z wyprzedzeniem poniższą listę pytań, które będą podstawą dyskusji dotyczącej strategii społecznych i sojuszniczych:

1. **Jakie narracje mogą zmienić odbiór praw zwierząt?**
    a. Czy prawa zwierząt lepiej komunikować przez pryzmat zdrowia publicznego, klimatu, sprawiedliwości społecznej, prawa człowieka lub zwierząt?
    b. Jak łączyć temat praw zwierząt z innymi agendami progresywnymi (np. prawa człowieka, prawa kobiet, prawa pracownicze)?
2. **Jakie działania powinno się planować dla budowania szerokiego poparcia?**
    a. Jak mapować potencjalne grupy społeczne dla uzyskania większego i szerszego poparcia? Jakie grupy spoza „bańki" mogą popierać postulaty dotyczące praw zwierząt?

   b. Jakie kampanie i działania należy planować, aby budować poparcie społeczne? Jak należy je planować i jak docierać do różnych grup społecznych?
   c. Z kim powinniśmy budować wspólne kampanie (np. lekarze_ki, artystki_ści, konsumentki_ci, młodzież)?
3. **Jak budować sojusze i nie zatracać w nich kluczowej kwestii praw zwierząt?**
   a. Z kim należy budować sojusze?
   b. Na co należy uważać i zwracać uwagę, budując sojusze z innymi środowiskami? Jak powinno wyglądać komunikowanie się z sojusznikami_czkami, w tym komunikowanie priorytetów dot. praw zwierząt?
   c. Jak radzić sobie z przekładaniem praw zwierząt na dalszy plan, sytuowaniu ich jako drugorzędny priorytet w rozbudowanych koalicjach np. najpierw prawa człowieka, potem prawa zwierząt?

Efekt końcowy panelu

Efektem końcowym panelu będzie stworzenie zestawu rekomendacji, który składać się będzie z minimum 6–8 kluczowych rozwiązań (prawnych, politycznych, społecznych i komunikacyjnych). Podczas panelu zostanie stworzona także priorytetowa lista działań: wspólnie zostanie wybranych 5–6 najważniejszych kroków do wdrożenia w kolejnej kampanii legislacyjnej. Prowadząca zapisze także cytaty z dyskusji, które zostaną wykorzystane w białej księdze.

Scenariusz Panelu 3: Strategie kontrnarracyjne, defensywne i ofensywne

26 listopada 2025 r.
„Biała księga prac nad Piątką dla Zwierząt"
Zadanie finansowane ze środków Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego w ramach Rządowego Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018–2030

Cel panelu to odpowiedź na pytanie: „Jak budować kontrnarrację wobec lobby »rolniczego« i przemysłowego i innych przeciwników? Jak działać w obliczu presji i dużych zasobów lobby?"

Uczestnicy i uczestniczki panelu otrzymają z wyprzedzeniem poniższą listę pytań, które będą podstawą dyskusji dotyczącej strategii kontrnarracyjnych, defensywnych i ofensywnych:

1. **Jak identyfikować przeciwników i planować swoje aktywności?**
   a. Jak identyfikować i mapować przeciwników?
   b. Jak planować działania dotyczące praw zwierząt, mając świadomość liczebności i zasobów swoich przeciwników?

2. **Czy istnieją narracje i działania, które środowisko prozwierzęce może przejąć od przeciwników?**
   a. Jakie strategie przeciwników środowisko zwierzęce może wykorzystać we własnej walce?
   b. Czy i jak można obracać strategie wymierzone w środowisko prozwierzęce na własną korzyść?
3. **Jak przeciwdziałać działaniom przeciwników?**
   a. Jak identyfikować działania i plany przeciwników z wyprzedzeniem?
   b. Jakie kontrargumenty i dane powinno się mieć zawsze „pod ręką”?
   c. Jak reagować na narracje budowane przez przeciwników np. „atak na wieś”?
   d. Jak lepiej wykorzystywać tzw. media społecznościowe i wolne media do własnego przekazu?

Efekt końcowy panelu

Efektem końcowym panelu będzie stworzenie zestawu rekomendacji, który składać się będzie z minimum 6–8 kluczowych rozwiązań (prawnych, politycznych, społecznych i komunikacyjnych). Podczas panelu zostanie stworzona także priorytetowa lista działań: wspólnie zostanie wybranych 5–6 najważniejszych kroków do wdrożenia w kolejnej kampanii legislacyjnej. Prowadząca zapisze także cytaty z dyskusji, które zostaną wykorzystane w białej księdze.

Wzór formularza konsultacyjnego

FORMULARZ KONSULTACJI SPOŁECZNYCH

Biała Księga „Piątka dla Zwierząt" Jarosława Kaczyńskiego

Publikacja powstała w ramach zadania „Biała księga prac nad Piątką dla Zwierząt", finansowanego ze środków Narodowego Instytutu Wolności - Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego w ramach Rządowego Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030

Cel konsultacji: Zebranie opinii i rekomendacji w celu wzmocnienia użyteczności Białej Księgi dla działań legislacyjnych, rzeczniczych i strażniczych.

* Wskazuje wymagane pytanie

INFORMACJE O OSOBIE UCZESTNICZĄCEJ

1. Imię i nazwisko *

_____

2. Adres mailowy *

_____

3. Reprezentowany sektor: *

Zaznacz tylko jedną odpowiedź.

- ◯ organizacja pozarządowa
- ◯ polityka
- ◯ sektor prywatny
- ◯ nauka / eksperci
- ◯ media
- ◯ aktywizm / inicjatywy społeczne
- ◯ inny (jaki?)

4. Jeśli inny, proszę wskazać jaki:

_____

5. Czy brał(a) Pan/Pani wcześniej udział w pracach nad „Piątką dla Zwierząt”? *

Zaznacz tylko jedną odpowiedź.

- ◯ Tak
- ◯ Nie

6. Jeśli „Tak”, proszę wskazać w jaki sposób:

_____

II. OCENA OGÓLNA BIAŁEJ KSIĘGI
(1–5, gdzie 1 = bardzo niska, 5 = bardzo wysoka)

7. Na ile Biała Księga rzetelnie opisuje proces legislacyjny? *

Zaznacz tylko jedną odpowiedź.

1	2	3	4	5
◯	◯	◯	◯	◯

8. Na ile trafnie identyfikuje przyczyny niepowodzenia „Piątki dla Zwierząt”? *

Zaznacz tylko jedną odpowiedź.

1	2	3	4	5
◯	◯	◯	◯	◯

9. Na ile uwzględnia różne perspektywy interesariuszy? *

Zaznacz tylko jedną odpowiedź.

1	2	3	4	5
◯	◯	◯	◯	◯

10. Na ile przedstawione wnioski są użyteczne dla przyszłych działań w zakresie zmiany legislacji dotyczącej ochrony zwierząt? *

Zaznacz tylko jedną odpowiedź.

1	2	3	4	5
◯	◯	◯	◯	◯

11. Na ile rekomendacje są realistyczne i wykonalne? *

Zaznacz tylko jedną odpowiedź.

1	2	3	4	5
◯	◯	◯	◯	◯

III. LUKI I BRAKI

12. Czy są jakieś istotne wątki, które NIE zostały ujęte w Białej Księdze (jakie)? *

13. Czy są obszary, które zostały przedstawione zbyt powierzchownie (jakie)? *

14. Czy są elementy, które wymagają doprecyzowania (jakie?) *

IV. REKOMENDACJE

15. Które rekomendacje uważa Pan/Pani za najważniejsze? (maks. 3) *

16. Które rekomendacje są najmniej realistyczne? Dlaczego? *

17. Jakie rekomendacje należałoby dodać? *

V. UŻYTECZNOŚĆ BIAŁEJ KSIĘGI

18. Czy Biała Księga może być użyteczna dla: *

Zaznacz wszystkie właściwe odpowiedzi.

- ☐ legislatorów_ek
- ☐ polityków_czek
- ☐ organizacji pozarządowych
- ☐ mediów
- ☐ środowiska naukowego
- ☐ osób aktywistycznych

19. W jakim zakresie będzie dla Pana/Pani użyteczna? *

VI. UWAGI KOŃCOWE

20. Uwagi nieujęte wcześniej:

KLAUZULA INFORMACYJNA – Green REV Institute
Administratorem Pani/Pana danych osobowych jest Green REV Institute z siedzibą w Warszawie, ul. Jordana Bruna 34, skrytka pocztowa 5, 02-523 Warszawa, NIP 5213677634, KRS 000052182. Zgodnie z art. 13 ust. 1 i 2 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 (RODO) informujemy, że:

Pani/Pana dane osobowe przetwarzane będą na potrzeby realizacji zadania **„Biała Księga Prac nad Piątką dla Zwierząt"**, finansowanego ze środków Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego w ramach rządowego programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018–2030. Podstawą prawną przetwarzania danych jest art. 6 ust. 1 lit. c) RODO w związku z obowiązkami wynikającymi z umowy/grantu finansującego zadanie oraz art. 6 ust. 1 lit. f) RODO w zakresie niezbędnym do ustalenia, dochodzenia lub obrony ewentualnych roszczeń. Podanie danych osobowych jest dobrowolne, ale niezbędne do udziału w zadaniu. Posiada Pani/Pan prawo dostępu do treści swoich danych oraz prawo ich sprostowania, usunięcia, ograniczenia przetwarzania, prawo do przenoszenia danych oraz prawo wniesienia sprzeciwu wobec przetwarzania. Pani/Pana dane osobowe będą przetwarzane przez okres nie dłuższy niż pięć lat od zakończenia zadania lub ogłoszenia jego wyników. Pani/Pana dane osobowe mogą być udostępniane: grantodawcy (Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego) w związku z kontrolą i rozliczeniem zadania, instytucjom, które ewentualnie uczestniczą w kontroli realizacji zadania, podmiotom, którym Green REV Institute powierza przetwarzanie danych w ramach realizacji zadania (np. dostawcom usług IT). Pani/Pana dane nie będą poddane zautomatyzowanemu podejmowaniu decyzji ani profilowaniu. Pani/Pana dane nie będą przekazywane do państw spoza Unii Europejskiej i Europejskiego Obszaru Gospodarczego ani do organizacji międzynarodowej. Posiada Pani/Pan prawo wniesienia skargi do organu nadzorczego właściwego do ochrony danych osobowych, jeśli uzna Pani/Pan, że przetwarzanie danych narusza przepisy RODO.

Osoby, które wzięły udział w wywiadach indywidualnych:

Tomasz Argasiński, Fundacja Czarna Owca Pana Kota
Michał Dobrzyński, Fundacja „W imię Zwierząt”
prof. dr hab. Andrzej Elżanowski, Wydział Artes Liberales, Uniwersytet Warszawski
Magdalena Gałkiewicz, Partia Zieloni, radna Miasta Łódź
Ewa Gebert, Ogólnopolskie Towarzystwo Ochrony Zwierząt OTOZ Animals
dr hab. Joanna Hańderek, profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego, radna Miasta Krakowa
Maria Januszczyk, Prawnicy na Rzecz Zwierząt
Paulina Januszewska, dziennikarka
Maciej Józefowicz, Federacja Bezpieczna Żywność
Robert Jurszo, dziennikarz
Monika Kohut, Fundacja „W imię Zwierząt”
Beata Krupianik, Fundacja Karuna – Ludzie dla Zwierząt
dr Robert Maślak, Uniwersytet Wrocławski
prof. dr hab. Wojciech Pisula, Instytut Psychologii Polskiej Akademii Nauk

Karolina Skowron-Baka, Animal Advocacy Careers
dr Sylwia Spurek, Green REV Institute
Dorota Sumińska-Siczyńska, lekarka weterynarii
Małgorzata Szadkowska, Compassion in World Farming Polska
Katarzyna Śliwa-Łobacz, Fundacja na Rzecz Ochrony Praw Zwierząt Mondo Cane
Małgorzata Tracz, posłanka na Sejm RP, Koalicja Obywatelska, Stowarzyszenie Naprzód!
Kazimierz Walijewski, prezes Stowarzyszenia Mężczyźni Przeciw Przemocy
Joanna Wiśniewska, aktywistka
Aśka Wydrych, Fundacja Czarna Owca Pana Kota
Cezary Wyszyński, Fundacja Międzynarodowy Ruch na Rzecz Zwierząt – Viva!

Osoby, które wzięły udział w panelach eksperckich:

Magdalena Gałkiewicz, Partia Zieloni, radna Miasta Łódź
dr Agnieszka Gruszczyńska, Uniwersytet SWPS, Prawnicy na rzecz Zwierząt
Paulina Januszewska, dziennikarka
Maciej Józefowicz, Federacja Bezpieczna Żywność
prof. Wojciech Pisula, Instytut Psychologii PAN
dr Sylwia Spurek, Green REV Institute

Osoby, które wzięły udział w konsultacjach tekstu publikacji:

Janusz Bończak, redaktor naczelny Istota.info
Szymon Bujalski, Dziennikarz dla klimatu
dr Piotr Dobrowolski, adwokat, Izba Adwokacka we Wrocławiu
Dariusz Gzyra, wykładowca i działacz społeczny
Karol Hamanowicz, Federacja Bezpieczna Żywność
Maciej Józefowicz, Federacja Bezpieczna Żywność
dr Edyta Konopczyńska, radca prawny
Alicja Kowal, Fundacja Wegan dla Zwierząt
Joanna Kozyra-Hyla, adwokat
adw. Karolina Kuszlewicz, Kancelaria nad Wisłą
Elżbieta Lemańska-Błażowska, Fundacja Rodzice dla Klimatu
Mirosława Lewicka, lekarka weterynarii
Agata Michalewicz-Wozikowska, Kancelaria Adwokacka Adwokat Agata Michalewicz-Wozikowska
Oliwia Piotrowska-Wieczorek, Federacja Bezpieczna Żywność
Sebastian Pypłacz, dziennikarz, Śląska Opinia
Maria Shmelova, prezeska Fundacji To Proste
Joanna Słodownik, Fundacja Zielony Reset
Anna Sobieraj, radca prawny, DIKE Kancelaria
dr Michał Stefański, Fundacja Oficyna 21
Dorota Sumińska-Siczyńska, lekarka weterynarii
Marcin Tischner, ProVeg Polska
Małgorzata Tracz, posłanka na Sejm RP, Koalicja Obywatelska, Stowarzyszenie Naprzód!

Kazimierz Walijewski, prezes Stowarzyszenia Mężczyźni Przeciw Przemocy
Cezary Wyszyński, Fundacja Międzynarodowy Ruch na Rzecz Zwierząt – Viva!
Iga Woźniak, Akcja Demokracja
Aśka Wydrych, Fundacja Czarna Owca Pana Kota

Recenzje wydawnicze przygotowali:

prof. dr hab. Andrzej Elżanowski,
Wydział Artes Liberales, Uniwersytet Warszawski

dr n. med. Janusz Janczukowicz,
prof. Uniwersytetu Medycznego w Łodzi

dr hab. Justyna Tymieniecka-Suchanek,
prof. Uniwersytetu Śląskiego

prof. dr hab. Wojciech Pisula,
Instytut Psychologii Polskiej Akademii Nauk

dr hab. Anna Zawidzka-Łojek, prof. UW,
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Warszawskiego

Indeks nazwisk i nazw

Adamczyk, Andrzej 122
Adamczyk, Daniel 226
Ajchler, Zbigniew 181, 216
Akcja Demokracja 416
Ambrozik, Rafał 286
Anaszewicz, Marcin 60
Animal Advocacy Careers 414
Aniśko, Tomasz 152
Anzel, Sylwester 187, 207
Ardanowski, Jan Krzysztof 285
Argasiński, Tomasz 413
Augustyniak, Elżbieta 185

Balicki, Ryszard 236
Bartosik, Ryszard 146, 148, 151
Bartoszewski, Władysław Teofil 163
Beger, Renata 174
Bidziński, Mariusz 236
Bieda, Halina 285, 286
Biedroń, Robert 232
Binek, Sabina 221
Biuro Analiz Sejmowych 156
Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu 241–243, 246, 251
Bober, Ryszard 172, 191, 192, 245, 293
Bogucki, Jacek 172, 192, 296, 299
Bończak, Janusz 350, 352, 367, 368, 376, 415
Borowski, Marek 246, 250, 298
Borowski, Mirosław 176, 229
Borusewicz, Bogdan 284, 291
Borys, Piotr 148, 149, 152, 153, 155
Bosacki, Marcin 291
Bosak, Krzysztof 136, 141
Braun, Grzegorz 135, 144, 147, 149, 150, 151, 152, 153, 161
Brzezińska, Małgorzata 210
Buda, Waldemar 122, 193, 287
Bujalski, Szymon 355, 360, 371, 373, 374, 415
Bujnik, Maciej 177
Burkowska, Katarzyna 185
Burmistrz Gminy Żukowo 253
Bury, Jacek 284, 289
Burzyńska, Lidia 122

CBOS 134
Chmaj, Marek 235, 237, 244
Chmiel, Małgorzata 119, 162
Chmielewski, Daniel 180, 215
Choiński, Witold 179, 195
Chróścikowski, Jerzy 175, 190

Chrzanowski, Stefan 178
Compassion in World Farming (CIWF) Polska 268, 414
Czapp, Maria 225
Czerwińska, Anita 122
Czerwiński, Jerzy 247, 284, 286

Danielak, Andrzej 178, 223
DIKE Kancelaria 415
Dobrowolski, Piotr 369, 372, 415
Dobrzyński, Michał 413
Dolata, Zbigniew 149, 150
Dolnośląska Izba Rolnicza 255
Dolnośląski Inspektorat Ochrony Zwierząt 212
Dolnośląski Związek Hodowców Psów 260
Domański Zakrzewski Palinka (kancelaria) 230
Domeracka-Smolna, Ewelina 229
Drabek, Przemysław 142
Duda, Andrzej 184, 301
Dunin, Artur 285, 287
Dworczyk, Michał 122, 145
Dziennik Gazeta Prawna 134
Dziennikarz dla klimatu 415

Elżanowski, Andrzej 121, 125, 188, 189, 196, 237, 292, 304, 346, 413, 416
Europejska Federacja Lekarzy Weterynarii 189
Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności 237

Federacja Bezpieczna Żywność 337, 413–415
Federacja Branżowych Związków Producentów Rolnych 173, 251
Federacja Cynologique Internationale (FCI) 185, 203
Federacja Organizacji Kynologicznych 184, 203, 260, 262
Federacja Organizacji Ochrony Zwierząt 187, 204, 210, 266
Federacja Związków Kółek i Organizacji Rolniczych 255, 257
Federacja Związków Zawodowych Pracowników Przemysłu Spożywczego 255
Fundacja AgroUnia 228
Fundacja Compassion in World Farming 268, 414
Fundacja Czarna Owca Pana Kota 268, 413, 414, 416
Fundacja Czarny Pies i Biały Kot 263
Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju (FOR) 229
Fundacja Karuna 334, 413
Fundacja Międzynarodowy Ruch na Rzecz Zwierząt – Viva! Akcja dla Zwierząt 119, 147, 151, 152, 177, 189, 201, 211, 223, 414, 416
Fundacja Mikropsy 213
Fundacja na Rzecz Ochrony Praw Zwierząt Mondo Cane 206, 414
Fundacja na Rzecz Ochrony Praw Zwierząt EX LEGE 267
Fundacja Oficyna 415
Fundacja Pegasus 204
Fundacja Rodzice dla Klimatu 415
Fundacja Safe Animal 186, 265
Fundacja Silesie Canis 266
Fundacja Szkatułka 269

Fundacja Terra Pura 268
Fundacja „To Proste" 415
Fundacja „W imię Zwierząt" 413
Fundacja Wegan dla Zwierząt 415
Fundacja Zielony Reset 415
Fundusz Promocji Mięsa Wołowego 146

Gajewska, Aleksandra 119, 138, 160, 172
Gałkiewicz, Magdalena 413, 414
Gawkowski, Krzysztof 161
Gebert, Ewa 413
Główny Inspektor Weterynarii 129
Główny Lekarz Weterynarii 129, 148, 259
Główny Polski Związek Zrzeszeń Hodowców i Producentów Drobiu 178, 223
Główny Urząd Statystyczny 194, 198, 217
Godyla, Beniamin 286
Golińska, Małgorzata 122
Goliński, Dariusz 175
Gospodarstwo Rolne – Ferma Drobiu z Kąt Wrocławskich
Górski, Maciej 152, 154
Grabowski, Radosław 236
Green REV Institute 10, 30, 58, 136, 337, 412, 414
Gruszczyńska, Agnieszka 414
Grzechnik, Maciej 226
Grzyb, Andrzej 161
Gwiazdowski, Kazimierz 146, 148, 149, 151–153
Gzyra, Dariusz 355, 372, 415

Halal Australia Pty Ltd 275
Hamanowicz, Karol 368, 415
Hamerski, Jan 285
Hańderek, Joanna 413
Hodowca Zwierząt Futerkowych (czasopismo) 183
Horała, Marcin 122
Hreniak, Paweł 122

IBRiS 134
Imex Poland 200
Inspekcja Transportu Drogowego 242
Inspekcja Weterynaryjna 73, 128–129, 140, 146, 148, 163, 178, 187, 188, 191, 207, 210, 212, 232, 242, 243, 252, 253, 289, 300
Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – PIB 238
Instytut Psychologii PAN 237, 413, 414, 416
International Association of Cynology and Felinology 260, 261
Istota.info 415
Izdebski, Sławomir 224
Iżyńska, Anna 183

Jachira, Klaudia 143
Jackowski, Jan Maria 172, 243, 284–287, 290
Jakubowski, Tadeusz 181
Janczukowicz, Janusz 347, 360, 368, 377, 416
Januszczyk, Maria 413
Januszewska, Paulina 413, 414
JAR S.C. 253
Jastrzębski, Mikołaj 182, 219
Joński, Dariusz 143, 149
Józefowicz, Maciej 349, 351, 362, 366, 367, 369, 372, 413–415
Józefowicz-Hlebicka, Anna 229

Jurszo, Robert 413

Kaczmarczyk, Norbert 141, 150, 166, 167
Kaczyński, Jarosław 9, 14, 29, 31, 33, 34, 50, 60, 118–122, 137, 152, 160, 162, 168, 228, 234, 273, 289, 301, 303, 304, 309, 311, 315, 385, 391, 406
Kalicki, Mirosław 228
Kamiński, Michał 284, 294
Kancelaria Adwokacka Adwokat Agata Michalewicz-Wozikowska 77, 374, 415
Kancelaria Domański Zakrzewski Palinka 230
Kancelaria nad Wisłą 415
Kancelaria Prezesa Rady Ministrów 103, 145, 193, 195, 297
Kancelaria Sejmu 89
Kancelaria Senatu 241, 242, 250, 251
Karton Direct 253
Kaszubski Związek Pracodawców 253
Kawałek, Grzegorz 221
Kleina, Kazimierz 286
Klimczak, Dariusz 143, 163
Klub Miłośników Owczarka Staroniemieckiego 260
Kłosiński, Piotr 184
Koalicja Future Food 337
Koalicja na Rzecz Walki z Bezdomnością Zwierząt 334
Koalicja na rzecz Zakazu Hodowli Zwierząt Futerkowych 182, 217
Koalicja Obywatelska (KO) 143, 414, 415
Koalicja Polska 139, 143, 161, 165, 166, 244
Koalicja Społeczna Stop Fermom Przemysłowym 217, 258
Kochan, Magdalena 285, 286
Kohut, Monika 413
Kołodziej, Ewa 143
Kołodziejczak, Michał 228
Komarnicki, Władysław 284, 285, 289
Komisja do Spraw Petycji 93
Komisja Europejska 14, 229, 238, 307
Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi (Sejm) 11, 145, 146, 385
Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi (Senat) 171, 297, 298, 300, 301, 385
Komisja Ustawodawcza (Senatu) 6, 94, 107, 171, 193, 194, 235, 247, 250, 251, 297, 298, 385
Komitet Nauk Zootechnicznych i Akwakultury PAN 269
Komitet Psychologii Polskiej Akademii Nauk 269
Konfederacja 136, 140, 141, 144, 147–150, 154, 160–162, 164–167, 169, 173, 174, 309, 370, 373
Konfederacja Rolniczo-Konsumencka 173, 174
Konopczyńska, Edyta 321, 345, 349, 352, 363, 366, 367, 372, 373, 415
Kordas, Magdalena 213
Korwin-Mikke, Janusz 140, 164
Kosiniak-Kamysz, Władysław 161
Kosztowniak, Andrzej 122
Kowal, Alicja 371, 415
Kozłowska, Martyna 217
Kozyra-Hyla, Joanna 356, 374, 415

Krajewski, Stefan 147, 193, 232
Krajowa Administracja Skarbowa 241
Krajowa Federacja Hodowców Drobiu i Producentów Jaj 177, 199
Krajowa Izba Lekarsko-Weterynaryjna 186, 189, 235, 265
Krajowa Izba Producentów Drobiu i Pasz / Izba Producentów Drobiu 146, 178, 199
Krajowa Rada Drobiarstwa – Izba Gospodarcza 225, 255, 258
Krajowa Rada Izb Rolniczych 158, 176, 197, 229
Krajowa Rada Lekarsko-Weterynaryjna 210, 228, 243, 265
Krajowa Rada Sądownictwa 156
Krajowa Rada Spółdzielcza 251
Krajowy Instytut Rejestracji Zwierząt / Krajowy Rejestr Oznakowanych Psów i Kotów 186, 332
Krajowy Sztab Ratownictwa Społecznej Sieci Ratunkowej 175, 209, 264
Krajowy Związek Banków Spółdzielczych 175, 229, 252
Krajowy Związek Hodowców Szynszyli 216, 257
Krajowy Związek Rewizyjny Rolniczych Spółdzielni Produkcyjnych 251
Krakowiak, Michał 175
Krakowski Komitet Ruchu „Przywrócić Prawo” 209, 265
Krakowskie Towarzystwo Opieki nad Zwierzętami 263
Krawczyk, Anna 209
Krupianik, Beata 187, 204, 334, 413
Krytyka Polityczna 60
Kubik, Tomasz 198
Kucharska, Anita 163
Kujawsko-Pomorskie Zrzeszenie Hodowców Drobiu 257
Kukiz’15 148, 168
Kula, Marcin 139, 148, 151, 152, 160
Kulasek, Marcin 139, 148, 151, 152, 160
Kulesza, Jakub 149, 150, 155, 169
Kulikowski, Piotr 225
Kurkowski, Albert 234
Kurzawa, Dariusz 163
Kuszlewicz, Karolina 331, 344, 363, 365, 366, 370, 415
Kuźmiński, Konrad 212
Kwiatkowski, Krzysztof 194, 235, 299
Kynologia Polska 260, 262

Lemańska-Błażowska, Elżbieta 370, 372, 415
Lencznarowicz, Artur 186
Lewica (Nowa Lewica) 120, 139, 144, 160, 162, 163, 165, 167, 234, 292, 298, 334, 415
Lewicka, Mirosława 334, 415
Libicki, Jan Filip 244, 285, 288
Lichocka, Joanna 122, 142
Lipiński, Adam 122
Lisiecki, Piotr 146, 178, 199
Lubnauer, Katarzyna 143

Łapiński, Stanisław 216
Łomnicka, Jolanta 209
Łódzkie Towarzystwo Opieki nad Zwierzętami 204
Łukaszewicz, Jacek 210, 243

Łyczak, Józef 172, 191, 192, 292, 298, 299

Maciejewska, Beata 138, 148, 149, 151
Malinowska, Malwina 181
Marek, Grzegorz 200
Mastalerek, Marek 210, 243
Maślak, Robert 413
Mężydło, Antoni 286, 287
Michalewicz-Wozikowska, Agata 77, 374, 415
Mieszkańcy Gminy Witwica 259
Mikołajczyk, Dorota 209
Milczanowska, Anna 122
Milewski, Daniel 122
Ministerstwo Finansów 131, 194, 217
Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej 132
Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi 174, 235, 297, 332
Ministerstwo Środowiska 237
Miśkiewicz, Tomasz 256
Miśko, Marek 181, 214
Mojzesowicz, Wojciech 174
Morawiecki, Mateusz 144, 297
Morawska-Stanecka, Gabriela 292
Mroczek, Robert 238
Muzułmański Związek Religijny w RP 256

Naczelny Rabin Polski 200, 201
Najwyższa Izba Kontroli 127, 182
Narodowy Instytut Wolności – CRSO 59, 136, 399, 401, 403, 406, 412
Nawrocki, Karol 331, 362
Niedziela, Dorota 143, 147, 148, 152, 155, 160
Nowak-Far, Artur 240
Nowicka, Wanda 162

Ogólnopolski Związek Producentów Drobiu 178
Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych Rolników i Organizacji Rolniczych 224, 226
Ogólnopolskie Stowarzyszenie Prywatnych Właścicieli Schronisk „Realna pomoc dla zwierząt" 187, 207
Ogólnopolskie Towarzystwo Ochrony Zwierząt (OTOZ Animals) 204, 413
Ogród Zoologiczny w Poznaniu 230, 231
OKO.press 327
OLX 206
Onet 11, 31, 51, 117, 118, 314, 385
Orzałkiewicz, Anna 186

Pająk, Andrzej 288, 295
Pankowska, Marta 119
Parlament Europejski 232, 337, 412
Pasławska, Urszula 163
Paszyk, Krzysztof 144
Pawluśkiewicz, Celina 187, 207
Pęcherz, Janusz 287, 288
Pęk, Marek 190, 244, 246, 297, 299
PHU ToMi 253
Piechocki, Jacek 219, 220
Piekarska, Katarzyna 137, 145, 148, 194, 199
Pietrucha, Karol 185
Piotrowska-Wieczorek, Oliwia 371, 415
Piotrowski, Jurand 225
Pisula, Wojciech 121, 237, 292, 311, 359, 369, 375, 413, 414, 416

Platforma Obywatelska (PO) 234, 286
Płókarz, Jerzy 175, 209
Pociej, Aleksander 296
Podlacha, Franciszek 227
Polska Akademia Nauk 237, 269, 413, 416
Polska Federacja Hodowców Bydła i Producentów Mleka 251, 257
Polska Federacja Kynologiczna 185, 203, 261, 262
Polska Rada Kynologiczna 184
Polska Unia Kynologiczna 202, 203
Polski Cyrk 259
Polski Instytut Halal 201, 256
Polski Klub Kynologiczny 184, 202, 203, 204, 260
Polski Klub Psa Rasowego 260, 261
Polski Związek Hodowców Bydła Białogrzbietego 255
Polski Związek Hodowców i Producentów Bydła Mięsnego 146, 151, 152, 154, 179, 196
Polski Związek Hodowców i Producentów Zwierząt Futerkowych 131, 181, 214–216
Polski Związek Hodowców Koni 252
Polski Związek Hodowców Zwierząt Futerkowych 131, 180, 215
Polski Związek Producentów Roślin Zbożowych 173
Polski Związek Psa i Kota Rasowego 202
Polski Związek Zawodowy Rolnictwa „Wyzwolenie” 174
Polski Związek Zrzeszeń Hodowców i Producentów Drobiu 178, 223
Polskie Centrum Miłośników Zwierząt 262
Polskie Porozumienie Kynologiczne 184
Polskie Stowarzyszenie Przetwórców Ryb 225
Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL) 119, 139, 147, 161–163, 172, 191, 244, 284, 286
Polskie Towarzystwo Etyczne 188, 237
Polskie Towarzystwo Gospodarcze 227
Polskie Towarzystwo Rejestracji i Identyfikacji Zwierząt 186, 265
Polskie Zrzeszenie Producentów Bydła Mięsnego 146, 151, 152, 154, 179, 196
Pomorska Fundacja Bracia Mniejsi 185, 204, 266
Pomorska Izba Rolnicza 200
Pomorskie Koło Hodowców Drobiu 226
Porozumienie Producentów i Przetwórców Drobiu 225
Porozumienie Rolnicze Zrzeszeń i Organizacji Drobiarskich 257
Porozumienie Rolników Opolszczyzny 251
Porozumienie Związków i Organizacji Rolniczych Południowej Wielkopolski 199, 227
Porozumienie Związków Zawodowych i Organizacji

Rolniczych Regionu Kujawsko-Pomorskiego 251
Poźniak, Kamil 185
Prawnicy na Rzecz Zwierząt 413
Prawo i Sprawiedliwość (PiS) 31, 57, 119, 120, 137, 138, 140–143, 146, 149, 152, 155, 160–162, 165–168, 172, 175, 190, 247, 285, 287–288, 290, 293, 296, 299, 309, 311
Prezydent Tarnowa256
Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej 104
ProVeg Polska 415
Puda, Grzegorz 122, 137, 144, 152, 164, 194, 287
Pupa, Zdzisław 172, 190, 191, 284, 296
PwC Polska 131
Pypłacz, Sebastian 355, 368, 415

Rabizo, Ilona 217
Raciborski, Antoni 232
Rada Dobrostanu Zwierząt Gospodarskich 237
Rada Gminy Grębków 254
Rada Krajowa NSZZ Rolników Indywidualnych „Solidarność" 157
Rada Legislacyjna 104
Rada Miejska Pniewy 219
Rada Miejska w Izbicy Kujawskiej 256
Rada Miejska w Witnicy 219
Rada Ministrów 5, 53, 82, 89, 95, 97, 100, 101, 103, 105–107, 109–111, 113, 145, 193, 195, 297, 304, 345
Rada Powiatowa Dolnośląskiej Izby Rolniczej w Wałbrzychu 255
Rada Powiatowa Pomorskiej Izby Rolniczej 200
Rada Sołecka Wsi Jesiona 221
Radni Gminy Suchożebry
Radio Maryja 117, 138, 316
Rawicki, Paweł 217
RMF FM 133, 134
Rosa, Monika 143
Różański, Wiesław 198
Rychlik, Paweł 142
Rydzyk, Tadeusz 117, 138, 162, 315, 316
Rządowe Centrum Legislacji 14, 103, 104, 305
Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców 253
Rzecznik Praw Obywatelskich 252, 337
Rzeczpospolita (dziennik) 134, 189
Rzepa, Jarosław 163
Rzeźnia Drobiu 272

Sachajko, Jarosław 148, 150–153
Salah, Messikh Mohamed 201
Sawicki, Marek 119, 139, 143, 163
Sąd Najwyższy 156
Schmidt-Rodziewicz, Anna 122
Schreiber, Łukasz 122
Schroinisko dla Bezdomnych Zwierząt w Nowym Targu 187, 207
Schroinisko dla Bezdomnych Zwierząt w Warszawie (Schronisko na Paluchu) 208, 265
Schronisko w Radysach 281
Schudrich, Michael 200
Schulz, Wilhelm 196
Schwertner, Janusz 117, 118
Serafin, Władysław 176

Shmelova, Maria 373, 415
Siarka, Edward 142
Siekierski, Czesław 163
Sikora, Marian 173
Sitek, Bronisław 236
Skowron-Baka, Karolina 414
Słodownik, Joanna 342, 351, 357, 367, 369, 415
Sobczak, Krzysztof 301
Sobieraj, Anna 349, 363, 374, 415
Sobolewski, Krzysztof 122
Soin, Agnieszka 142
Solidarna Polska 120, 141
Sośnierz, Dobromir 148, 150, 161, 164
Sotomska, Kamila 222
Sowińska, Anita 144
Sowińska, Maria 176, 208
Spurek, Anna 59, 348
Spurek, Sylwia 60, 61, 111, 136, 295, 381, 414
Stały Komitet Rady Ministrów 100, 105
Stapol 253
Stefański, Michał 119, 308, 368, 415
Stojanowski, Artur 219
Stowarzyszenie Chorągiew Husarska Województwa Pomorskiego 260
Stowarzyszenie Cywilnych Zespołów Ratowniczych z Psami STORAT 267
Stowarzyszenie Ekologiczne EKO-UNIA 267
Stowarzyszenie Ekologiczne „Gniazdo” 221
Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Wielkopolski 254
Stowarzyszenie Hodowców Kotów 262
Stowarzyszenie Hodowców Zwierząt Rasowych Bell Cane 260, 262
Stowarzyszenie Mężczyźni Przeciw Przemocy 414, 416
Stowarzyszenie na rzecz Dobrostanu Ptaków Egzotycznych 260
Stowarzyszenie na Rzecz Obrony Praw Ludzi i Zwierząt 209, 264
Stowarzyszenie Naprzód 414, 415
Stowarzyszenie Ochrony Zwierząt Ekostraż 268
Stowarzyszenie Otwarte Klatki 117, 172, 183, 216, 217, 267
Stowarzyszenie Otwarte Ramiona 181, 232
Stowarzyszenie Właścicieli Kotów i Psów Rasowych 202
Stowarzyszenie Zielone Wsie 258
Stowarzyszenie Zwykłe „Pokrzywdzeni przez System” 208, 264
Straż Marszałkowska 247, 299
Stromski, Zygmunt 200
Strzelczyk, Henryk 208
Sumińska-Siczyńska, Dorota 345, 368, 376, 414, 415
Suski, Marek 122, 137, 149, 160
Suski, Paweł 172
Szadkowska, Małgorzata 414
Szczerba, Michał 143
Szejnfeld, Adam 246, 284, 285
Szkoła Główna Handlowa (SGH) Katedra Administyracji Publicznej 240
Szmulewicz, Wiktor 197
Szrot, Paweł 165, 193, 195, 297
Szwed, Aleksander 285
Szymańczak, Tadeusz 173

Szyszka, Sławomir 199, 227

Śląska Opinia 415
Śliwa-Łobacz, Katarzyna 206, 414

Telewizja Trwam 117, 316
Terlecki, Ryszard 122
Tischner, Marcin 118, 371, 374, 415
Tokarczuk, Olga 139
Tołwiński, Krzysztof 173
Topczewska, Katarzyna 151, 152, 177, 211
Tracz, Małgorzata 138, 148–149, 152, 172, 330, 334, 359, 366, 370, 374, 414, 415
Trybunał Konstytucyjny 26, 80, 82, 83, 85, 86, 107, 112, 126, 147, 255, 286, 324, 362
TWG Cargo 253
Tymieniecka-Suchanek, Justyna 373, 416
Tyszkiewicz, Wadim 285

Ubojnia Drobiu Gosz 253
Ueberhan, Katarzyna 144, 148
Ujazdowski, Kazimierz Michał 291
Unia Europejska 88, 89, 92, 108, 130, 156, 169, 178, 179, 195, 196, 198, 236, 239, 241, 259, 267, 341, 412
Unia Felinologii Polskiej 262, 263
Unia Producentów i Pracodawców Przemysłu Mięsnego (UPEMI) 132, 198
United Surveys 134
Uniwersytet Jagielloński 413
Uniwersytet Medyczny w Łodzi 416
Uniwersytet SWPS 414
Uniwersytet Śląski 416
Uniwersytet Warszawski, Wydział „Artes Liberales” 413
Uniwersytet Warszawski, Wydział Prawa i Administracji 416
Uniwersytet Wrocławski 413
Urbaniak, Michał 141, 147, 152, 172
Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów 104

Wachowiec, Patryk 229
Walijewska, Katarzyna 414
Walijewski, Kazimierz 344, 348, 375, 416
Warmińsko-Mazurska Izba Rolnicza 251
Warwas, Robert 142
Wąsik, Maciej 122
Weber, Rafał 122
Wicher, Patryk 122
Wierzbicki, Jerzy 179, 196
Wilczyński, Ryszard 150, 153
Wilk, Anna 184
Wiltowska, Bogna 216
Winnicki, Robert 148–150, 152, 154, 161, 163, 169, 233
Wiśniewska, Joanna 414
Włosowicz, Jacek 172
Wołk, Barbara 67
Woźniak, Iga 344, 371, 416
Wójcik, Szczepan 117, 180, 214, 228
Wójt Gminy Czorsztyn 267
Wójt Gminy Sierakowice 257
Wójt Gminy Suchożebry 257
Wójtiuk-Janusz, Renata 222
Wydrych, Aśka 375, 414, 416
Wyszyński, Cezary 189, 201, 375, 414, 416

Zakład Przetwórstwa Mięsnego 255, 258
Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) 132, 194, 217, 232, 330
Zandberg, Adrian 144
Zarzecki, Jacek 146, 151–152, 154, 179, 196
Zawidzka-Łojek, Anna 375, 416
Zawiślak, Cezary 199
Zespół Doradców ds. Kontroli Konstytucyjności Prawa przy Marszałku Senatu 235
Zgrabczyńska, Ewa 230
Ziejewski, Zbigniew 234
Zieliński, Zbigniew 184
Zieloni (Partia Zieloni) 413, 414
Zientarski, Jarosław 253
Zjednoczona Prawica 160, 309, 326, 394
ZK Opakowania 253
Związek Banków Polskich 194
Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej 159
Związek Hodowców Psów Rasowych 184, 203, 260, 261
Związek Kynologiczny PL 260, 261
Związek Kynologiczny w Polsce (ZKwP) 184, 185, 203, 261, 262
Związek Owczarka Niemieckiego Długowłosego 185, 260, 261
Związek Polski Przemysł Futrzarski 180, 214
Związek Polskie Mięso 179, 195, 254, 269
Związek Pracodawców Cyrku i Rozrywki 222, 259
Związek Producentów Roślin Zbożowych 173
Związek Przedsiębiorców i Pracodawców (ZPP) 222, 253
Związek Tatarów Gdańskich 256
Związek Zawodowy Centrum Narodowe Młodych Rolników 251
Związek Zawodowy Rolników „Ojczyzna” 273

Żurek, Daniel 215

„Legislacja pod presją” pokazuje, że historia projektu jednej ustawy może stać się doskonałą okazją do pogłębionej dyskusji o demokracji, jakości rządzenia, sile grup interesu i kruchości progresywnych postulatów.

Studium „Piątki dla zwierząt” wykracza daleko poza prawa zwierząt: odsłania mechanizmy, które mogą blokować reformy dotyczące klimatu, zdrowia, praw kobiet, osób LGBTIQ czy osób migranckich. To książka dla tych, którzy chcą uczyć się na błędach i skutecznie zmieniać świat na lepszy.

Łączy analizę polityczną, legislacyjną i komunikacyjną z praktycznym modelem projektowania odpornych reform. Pokazuje, jak przewidywać opór, budować koalicje, chronić wartości i nie pozwolić, by potrzebna zmiana zniknęła w politycznej zamrażarce.

Lektura obowiązkowa dla aktywistek, polityczek oraz wszystkich osób, które traktują legislację poważnie.

KOMITET DO SPRAW POŻYTKU PUBLICZNEGO

NIW Narodowy Instytut Wolności Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego

Rządowy Program Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018–2030 PROO

SFINANSOWANO ZE ŚRODKÓW NARODOWEGO INSTYTUTU WOLNOŚCI – CENTRUM ROZWOJU SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO W RAMACH RZĄDOWEGO PROGRAMU ROZWOJU ORGANIZACJI OBYWATELSKICH NA LATA 2018-2030

REV institute

BEZPIECZNA ŻYWNOŚĆ FEDERACJA

EFI

NOWA BEZPIECZNA ŻYWNOŚĆ