

IZABELA LIPIŃSKA

ORCID: 0000-0003-2884-0733

Prawo o zdrowiu zwierząt

1. Unijne rozwiązania prawne w zakresie ochrony zdrowia zwierząt gospodarskich są efektem realizacji pakietu środków ustalonych przez Komisję w maju 2013 r., których celem jest wzmocnienie egzekwowania norm dotyczących zdrowia i bezpieczeństwa w łańcuchu rolno-spożywczym w aspekcie ich modernizacji oraz uproszczenia¹. W szerokim ujęciu normy te odnoszą się zarówno do zdrowia zwierząt lądowych oraz wodnych, jak i samego człowieka. Chodzi tu nie tylko o możliwość przenoszenia chorób między osobnikami tego samego gatunku, a także na człowieka, ale również o ich negatywny wpływ na bezpieczeństwo żywności w ujęciu ilościowym i jakościowym. Należy zauważyć, że kształtowane w ostatnich latach obowiązujące prawodawstwo unijne w tym zakresie składa się z wielu powiązanych ze sobą aktów podstawowych. Brak nadrzędnych ram prawnych, ustanawiających jednolite i zharmonizowane przepisy dla całego sektora, negatywnie nań oddziaływał².

Wdrażany obecnie pakiet legislacyjny zasadniczo ma realizować trzy cele. Po pierwsze, pozwoli on na polepszenie istniejących już rozwiązań prawnych. Po drugie, zaproponowane w nim działania przyczynią się do stworzenia unijnego systemu służącego lepszemu wykrywaniu i zwalczaniu chorób. Po trzecie, z założenia prawodawcy ma on umożliwić sprawne opanowanie potencjalnych zagrożeń w obszarze zdrowia, żywności i pasz. Można zauważyć, że zaproponowane rozwiązania prawne w dużej mierze nie stanowią istotnego *novum* legislacyjnego, ale mają one służyć pewnemu skoordynowaniu istniejących i wdrażanych sposobów czy środków w tym zakresie.

¹ European Commission. Press release, *Smarter rules for safer food: Commission proposes landmark package to modernise, simplify and strengthen the agri-food chain in Europe*, Brussels, 6 May 2013, https://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-398_en.htm [dostęp: 30.08.2019].

² Zob. wątek nr 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/429 z 9 marca 2016 r. w sprawie przenośnych chorób zwierząt oraz zmieniające i uchylające niektóre akty w dziedzinie zdrowia zwierząt („Prawo o zdrowiu zwierząt”), Dz.Urz. UE L 84 z 31.3.2016, s. 1–208.

Wypracowanie prawa o zdrowiu zwierząt jest istotnym rezultatem strategii przyjętej na lata 2007–2013: „Lepiej zapobiegać niż leczyć”³. W jej treści Parlament dokonał analizy i oceny istniejących wówczas aktów normatywnych oddziałujących na omawianą problematykę. Między innymi dostrzegł on znaczne rozproszenie obowiązujących unijnych przepisów i istniejące pomiędzy nimi swoiste zależności. Wpłynęło to na zastąpienie szeregu powiązanych i współzależnych działań politycznych jednym podejściem prawnym, uwzględniającym szczególnie zalecenia, standardy i wytyczne Światowej Organizacji Zdrowia Zwierząt (WHO) oraz Kodeksu żywnościowego WHO/FAO. Prawodawca dostrzegł potrzebę stosowania zasad europejskich, tj. zasady przejrzystości i włączenia wszystkich zainteresowanych stron przy unikaniu wszelkiego pogorszenia stanu zdrowia w Unii⁴. Jednocześnie wyraził on pogląd o konieczności dopilnowania, aby nieuzasadnione reguły krajowe lub regionalne ustanawiane w zakresie zdrowia zwierząt nie stanowiły przeszkody dla funkcjonowania rynku wewnętrznego. W szczególności podkreślił, że stosowane w razie wystąpienia choroby niezbędne środki powinny być proporcjonalne do zagrożenia i nie mogą one prowadzić do nieuzasadnionej dyskryminacji handlowej pomiędzy państwami.

Niniejsze opracowanie ma na celu ocenę przyjętej regulacji prawnej, która ma realizować wdrażany od 2013 r. pakiet środków dotyczących zdrowia zwierząt oraz wskazanie kierunków koniecznych zmian w krajowej legislacji w tym zakresie. Podkreślenia wymaga fakt, że nowe rozwiązania prawne stosuje się od 21 kwietnia 2021 r. Jednocześnie tracą moc wszystkie unijne dyrektywy i niektóre decyzje regulujące obecnie zwalczanie chorób zwierząt oraz zapobieganie ich rozprzestrzenianiu się. Obecnie trwa okres przejściowy (przygotowawczy) do stosowania przepisów prawa unijnego.

Skutki przenośnych chorób zwierząt oraz środki konieczne do ich zwalczania mogą przynosić znaczne szkody zwierzętom, ich posiadaczom i gospodarce. Ich występowanie, implikujące konieczność podejmowania pewnych decyzji produkcyjnych może w znacznym stopniu negatywnie stymulować bezpieczeństwo żywności. Po drugie, wiele chorób zwierząt może negatywnie oddziaływać na zdrowie człowieka. Po trzecie, choroby występujące u zwierząt gospodarskich, jak i w stanie dzikim, mogą wywierać wpływ na środowisko i zachwianie różnorodności biologicznej⁵. Zwierzęta dzikie, jak w przypadku afrykańskiego pomoru świń (ASF), mogą być zarówno potencjalnymi ofiarami chorób, jak

³ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 22 maja 2008 r. w sprawie nowej strategii Unii Europejskiej w zakresie zdrowia zwierząt (2007–2013) (2007/2260(INI)), P6_TA(2008)0235.

⁴ Wątek 36 Nowej strategii Unii Europejskiej w zakresie zdrowia zwierząt (2007–2013).

⁵ Prawodawca jako „zwierzęta dzikie” traktuje wszystkie zwierzęta, które nie są utrzymywane przez ludzi, w tym zwierzęta beznogie i dziczyzna, nawet jeżeli należą one do gatunków zwykle udomowionych.

i ich wektorami. Po czwarte, przyjęte rozwiązania prawne, pomimo że nie zawierają wprost przepisów regulujących dobrostan zwierząt, przyczyniają się do jego poprawy⁶. Zdrowie zwierząt i ich dobrostan są bowiem ze sobą powiązane. Dobre zdrowie zwierząt sprzyja poprawie ich dobrostanu i odwrotnie.

2. Zagadnienia związane ze zdrowiem zwierząt zostały zawarte w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/429 z 9 marca 2016 r. w sprawie przenośnych chorób zwierząt oraz zmieniające i uchylające niektóre akty w dziedzinie zdrowia zwierząt („Prawo o zdrowiu zwierząt”)⁷. Jak już zauważono, przyjęte w nim rozwiązania prawne mają przyczynić się do realizacji zobowiązań i koncepcji określonych we wskazanej powyżej strategii. Chodzi tu przede wszystkim o stosowanie zasady „Jedno zdrowie”. Ponadto prawodawca zakłada, w oparciu o przyjęte normy prawne, konsolidację ram prawnych wspólnej polityki Unii w omawianym zakresie.

Zakres rozporządzenia został doprecyzowany w art. 1 rozporządzenia 2016/429, na mocy którego prawodawca ustanawia przepisy dotyczące zasadniczo dwóch kwestii, tj. zapobiegania chorobom zwierząt przenoszonym się lub przenoszonym na zwierzęta lub na ludzi oraz zwalczania takich chorób. W toku ich formułowania i stosowania należy uwzględniać trzy zależności. Pierwsza z nich dotyczy relacji między zdrowiem zwierząt a zdrowiem publicznym, środowiskiem (w tym różnorodnością biologiczną i cennymi zasobami genetycznymi oraz skutkami zmiany klimatu), bezpieczeństwem żywności i paszy, dobrostanem zwierząt (w tym oszczędzeniem im niepotrzebnego bólu, stresu lub cierpienia), opornością na środki przeciwdrobnoustrojowe oraz bezpieczeństwem żywnościowym. Druga zależność odnosi się do korelacji między zdrowiem zwierząt a gospodarczymi, społecznymi, kulturalnymi i środowiskowymi konsekwencjami stosowania środków zapobiegania chorobom i ich zwalczaniem. Trzecia kształtuje stosunek międzynarodowych norm prawnych do zdrowia zwierząt. Ustalone zależności potwierdzają istotę i złożoność omawianej problematyki. Jednocześnie wskazują zakres jej oddziaływania i zasięg potencjalnych jej skutków.

Omawiane rozporządzenie stosuje się do zwierząt utrzymywanych⁸ i zwierząt dzikich, a także do materiału biologicznego⁹, produktów pochodzenia

⁶ Zob. R. Feller, *Innovation in animal health: Sifting the tangible actions from the political ideas, The Role of Innovation in Europe's Animal Health*, „Euractive Even Report”, 28–30 maja 2018 r., s. 10–11.

⁷ Dz.Urz. UE L 84 z 31.3.2016, s. 1–208.

⁸ Przez zwierzęta utrzymywane należy rozumieć zwierzęta, które są chowane przez człowieka, w tym – w przypadku zwierząt wodnych – zwierzęta akwakultury.

⁹ Materiałem biologicznym są: nasienie, oocyty i zarodki przeznaczone do sztucznego rozrodu oraz jaja wylęgowe.

nia oraz zwalczania. Do tych chorób zalicza się pryszczycza, klasyczny pomór świń, afrykański pomór świń, wysoce zjadliwa grypa ptaków oraz afrykański pomór koni. Katalog jest szerszy, obejmuje 39 chorób. Wynika to między innymi z potrzeby ujęcia wszystkich potencjalnie występujących przypadków w obszarze poszczególnych państw członkowskich, które ze względu na klimat, oddziaływanie czynników zewnętrznych i bliskość z państwami trzecimi, mogą być narażone na odmienne zagrożenia zdrowotne. Prawodawca przewiduje konieczność zharmonizowania wykazu chorób, które są obarczone wyjątkowym ryzykiem, niezależnie od tego, czy będzie to ryzyko dla całej Unii, czy jedynie dla jej części. Zatem pięć wskazanych chorób uzupełniono wykazem w załączniku nr II. Komisja dokonuje jego przeglądu i wprowadza niezbędne zmiany, związane z tym, że choroby, które obecnie odgrywają znaczącą rolę, mogą stracić na znaczeniu w przyszłości.

Prawodawca szerzej definiuje pojęcie choroby, przez którą należy rozumieć wystąpienie zakażeń i zarażeń pasożytami u zwierząt – z wystąpieniem objawów klinicznych lub zmian patologicznych tudzież bez takich objawów lub zmian – spowodowane jednym lub kilkoma czynnikami chorobotwórczymi. Tym ostatnim jest patogen przenoszący się lub przenoszony na zwierzęta lub na ludzi, zdolny do wywołania choroby u zwierząt. Jednocześnie prawodawca rozróżnia zagrożenie i ryzyko. Pierwsze z nich należy rozumieć jako czynnik chorobotwórczy w zwierzęciu lub produkcie lub ich stan mogący wywoływać niepożądane skutki dla zdrowia ludzi lub zwierząt. Natomiast drugie to jedynie prawdopodobieństwo wystąpienia i potencjalna skala biologicznych i gospodarczych konsekwencji niepożądanych skutków dla zdrowia zwierząt lub zdrowia publicznego. W efekcie przyjęte normy prawne mają ograniczać występowanie pogorszenia stanu zdrowotnego zwierząt, czego skutkiem jest zarówno zapewnienie zdrowia u ludzi, jak i bezpieczeństwo żywności.

Zgodnie z rozwiązaniem zawartym w art. 2 pkt 21 uoocz choroby zakaźne zwierząt to wywołane przez biologiczne czynniki chorobotwórcze schorzenia, które ze względu na sposób powstawania lub szerzenia się stanowią zagrożenie dla zdrowia zwierząt lub ludzi. Podejście ustawodawcy krajowego jest zatem nieco zawężone, choć z drugiej strony wskazuje on, że odzwierzęcymi czynnikami chorobotwórczymi są bakterie, wirusy, pasożyty i grzyby, czego zabrakło w regulacji unijnej.

Prawodawca podejmuje także kwestię możliwości pojawiania się nowych chorób. W oparciu o art. 6 pkt 3 rozporządzenia 2016/429 Komisja w drodze aktów wykonawczych podejmuje niezbędne środki w odniesieniu do nowo występującej choroby, która spełnia kryteria określone w rozporządzeniu. Są one przyjmowane zgodnie z procedurą komitetową na mocy art. 266 rozporządzenia 2016/429. Jednocześnie w przypadku należycie uzasadnionej, szczególnie

pilnej potrzeby związanej z chorobą stanowiącą nowe ryzyko o bardzo znaczących skutkach, Komisja przyjmuje akty wykonawcze mające natychmiastowe zastosowanie. Ograniczy to zatem w pewnym zakresie kompetencje ministra właściwego do spraw rolnictwa, wskazane w art. 41 pkt 3 uoocz.

W kwestii kształtowania obowiązków podmiotów oraz osób zawodowo zajmujących się zwierzętami, posiadaczy zwierząt oraz lekarzy weterynarii, po wejściu w życie rozporządzenia unijnego, nie ulegną one zasadniczym modyfikacjom. Choć wyraźnie można dostrzec ich odpowiedzialność odnośnie występowania i szerzenia się chorób. Pozwala to rolnikom i innym zobowiązanym podmiotom (np. weterynarzom) wczesne wykrywanie chorób w celu zapobieżenia powstawaniu poważnych ich ognisk lub ich rozprzestrzeniania się. Takie rozwiązanie ma na celu zmniejszanie potencjalnych strat gospodarczych w przyszłości. Obowiązująca ustawa pozostanie w mocy w zakresie uprawnień przysługujących lekarzom weterynarii i organom nadrzędnym.

Istotnym *novum* wydaje się być wprowadzenie ujednoczonych zasad stosowania nowych technologii i systemu informacyjnego. Pozwolą one na płynne przekazywanie danych związanych z rozprzestrzenianiem się chorób na tyle, na ile jest to technicznie, praktycznie i finansowo wykonalne. Zdecydowanie powinno to pozwolić na zmniejszenie obciążeń administracyjnych podmiotów i właściwych organów w odniesieniu do certyfikacji i powiadamiania oraz uproszczenie procedur wskazanych w rozporządzeniu.

Również pozytywnie należy ocenić upowszechnianie wiedzy na temat chorób na poziomie unijnym. Do tej pory w Polsce na mocy art. 54 pkt 1 uoocz powiatowy lekarz weterynarii, wojewódzki lekarz weterynarii i Główny Lekarz Weterynarii, w zakresie swojej właściwości, przygotowują i aktualizują plany gotowości zwalczania poszczególnych chorób zakaźnych zwierząt. Jednocześnie prawodawca podkreśla, że państwa członkowskie muszą mieć dostęp do odpowiednich zasobów finansowych, infrastruktury i personelu na całym swoim terytorium, w tym do odpowiednich możliwości laboratoryjnych oraz wiedzy naukowej i innej właściwej wiedzy fachowej. Zagadnienia ich finansowania leżą w kompetencji państw członkowskich, choć w przyszłości mogą być podjęte częściowo na poziomie UE.

Prawodawca przyjął, że w celu uniknięcia nieuzasadnionego obciążenia administracyjnego i kosztów w toku systemu rejestracji zakładów i podmiotów nadzorowanych w rozumieniu art. 4 i n. uoocz, należy stosować wypracowane środki w sposób elastyczny i właściwie je dopasowywać. W szczególności chodzi tu o przedsiębiorstwa stwarzające niskie ryzyko rozprzestrzeniania się chorób. Odpowiednio modyfikacji i harmonizacji zostaną poddane niektóre warunki rejestracji lub zatwierdzania w całej Unii. Dotyczy to w głównej mierze podmiotów (zakładów) zajmujących się materiałem biologicznym oraz groma-

dzeniem zwierząt. Jednocześnie omawiane rozporządzenie zachowuje w mocy pewne uprawnienia zakładów i podmiotów zarejestrowanych lub zatwierdzonych przed datą rozpoczęcia stosowania rozporządzenia oraz zatwierdzonych statusów epizootycznych państw, stref lub kompartmentów²¹.

W przypadku stosowania środków nadzwyczajnych, prawodawca przyznaje szerokie kompetencje właściwym organom państwa członkowskiego. Jednocześnie przyznaje im możliwość wprowadzania także innych środków niż określone w rozporządzeniu, które uzna za niezbędne do skutecznego zapobiegania rozprzestrzenianiu się choroby lub zagrożenia.

Wykonaniu omawianego rozporządzenia unijnego, które dokonuje pewnej przemiany w legislacji z zakresu ochrony zdrowia zwierząt, będą służyły także akty delegowane i wykonawcze Komisji Europejskiej, uzupełniające lub uszczegółowujące jego rozwiązania normatywne.

4. Konieczne jest tworzenie stabilnych norm prawnych, które pozwolą na szybkie i skuteczne podejmowanie działań zaradczych w chowie i hodowli zwierząt gospodarskich. Powinny one zarówno przyczyniać się do urzeczywistnienia rynku wewnętrznego, jak i zapobiegać rozprzestrzenianiu się chorób zakaźnych, przy założeniu że pozwoli to w możliwie największym stopniu na zachowanie istniejącego statusu zdrowotnego zwierząt. Stanowione normy prawne powinny wspierać jego poprawę. Ponadto postępujące zmiany klimatu, którym często towarzyszy pojawianie się nowych i nieznanych dotąd zagrożeń, wymagają zaopatrzenia producentów rolnych i innych podmiotów zaangażowanych w bezpieczeństwo zdrowotne zwierząt odpowiednich środków pozwalających na radzenie sobie w sytuacji pojawienia się ryzyka.

Istota omawianego rozporządzenia polega również na tym, że rozwiązania w nim zawarte wpłyną na zdrowie zwierząt w UE²². Jednocześnie stanowią one uzupełnienie istniejących przepisów prawnych dotyczących bezpieczeństwa żywności, w tym w odniesieniu do zarządzania bezpieczeństwem biologicznym w hodowli zwierząt i produktach pochodnych. Bez wątpienia przyjęte rozwiązania prawne wyczerpują zakres omawianej problematyki i pozwolą na realizację założeń, które legły u podstaw wprowadzanych zmian legislacyjnych.

Omawiane rozporządzenie tworzące pewne ramy unijnego prawodawstwa odnoszącego się do łańcucha rolno-spożywczego stanowi w zasadzie jeden z elementów holistycznego podejścia do produkcji rolnej i jej szeroko pojmowanego

²¹ Szerzej T. Malinowska, *Zwalczanie chorób zwierząt według nowych regulacji Unii Europejskiej*, „Prawo weterynaryjne” 2017, nr 11, s. 791 i n.

²² Zob np. G. Ruffo, V. Locatelli, F. Maraschi, P. Fossati, *The Animal Health Law-Regulation EU 2016/429 and the Future of Food Safety and Free Commerce in Europe*, „Journal of Food Science and Engineering” 2018, nr 8, s. 61–64.

bezpieczeństwa. Jak zauważają A. Menditto, F. Anniballi, B. Auricchio, D.D. De Medici oraz P. Stacchini można je odnieść do wypracowania przez prawodawcę koncepcji „jedno zdrowie rolno-spożywcze”, którego celem w ramach łańcucha rolno-spożywczego jest ochrona zdrowia ludzi, zwierząt i roślin, z jednoczesnym uwzględnieniem i dbaniem o dobrostan zwierząt i środowisko²³.

ANIMAL HEALTH LAW

Summary

The subject of the article is the issues related to the implementation of EU legal solutions concerning the protection of the health of farm animals, while the purpose of the considerations is to evaluate the legal regulation adopted to implement the package of measures aimed at animal health that have been in place since 2013, and propose the direction of necessary changes in the national legislation in this area. The new animal health legislation entails the amendment or repeal of a number of national provisions on animal disease control, in particular those which were transpositions of directives and EU decisions now repealed. The legal instruments provided for in the regulation are expected to contribute to the achievement of a fully integrated internal market and to prevent the spread of infectious diseases, provided that the existing animal health status is maintained as far as possible.

LA SANITÀ ANIMALE NEL DIRITTO

Riassunto

L'articolo si propone di affrontare le questioni relative all'attuazione di soluzioni giuridiche dell'UE nell'ambito della sanità animale, con l'intento di valutare la regolazione già adottata, volta a realizzare il pacchetto di misure sulla sanità animale (del 2013), nonché di indicare proposte di modifiche da applicare alla legislazione nazionale in questo settore. La nuova regolazione in materia di sanità animale implica la necessità di modificare o abrogare molte disposizioni nazionali, i quali disciplinano l'eradicazione delle malattie degli animali, in particolare quelle che recepiscono direttive e decisioni abrogate. Gli strumenti giuridici ivi previsti dovrebbero contribuire al completamento del mercato interno e a prevenire la diffusione di malattie infettive, presupponendo che essa consenta di preservare, per quanto maggiormente possibile, l'attuale stato di salute degli animali.

²³ Szerzej A. Menditto, F. Anniballi, B. Auricchio, D.D. De Medici, P. Stacchini, *Regulation (EU) 2017/625 and the 'Union agri-food chain legislation'. A new comprehensive approach in line with the 'One Health' Paradigm?*, „European Food and Feed Law Review” 2017, vol. 12, nr 5, s. 406–412.