

# Etyczne, prawne, weterynaryjne i praktyczne aspekty administracyjnoprawnej ochrony zwierząt w przypadkach nadzwyczajnego naruszenia ich dobrostanu

Roman Kołacz, Michał Rudy

z Katedry Ochrony Zdrowia Publicznego i Dobrostanu Zwierząt Instytutu Medycyny Weterynaryjnej Wydziału Nauk Biologicznych i Weterynaryjnych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu.

## Ethical, legal, veterinary and practical aspects of administrative-legal animals protection in cases of their welfare extraordinary violation

Kołacz R., Rudy M., Department of Public Health Protection and Animal Welfare, Institute of Veterinary Sciences, Nicolaus Copernicus University in Toruń

The article discusses the issue of animal welfare and its administrative-legal protection in exceptional situations. The authors analyse the competencies of authorities, as Veterinary Inspection, in cases of extreme violations of the animal welfare, highlighting ethical and legal dilemmas. This article seeks to address questions regarding legally enabling interventions to protect animals in emergency situations, implications of government actions and enforcement of the duty to euthanize animals in the exceptional circumstances.

**Keywords:** animal welfare, animal protection, Veterinary Inspection, extreme animal welfare violation' state, ethics, law, administrative intervention.

etyka traktowania zwierząt opiera się na przekonaniu, że zwierzęta mają własną wartość i należy się im szacunek niezależnie od ich użyteczności dla potrzeb ludzi. Dbając o dobrostan zwierząt, wykazujemy szacunek dla ich istnienia i minimalizujemy cierpienie, które mogłoby być im zadane w wyniku działań ludzkich.

Od przynajmniej kilkudziesięciu lat dobrostan zwierząt stał się kwestią kluczową w debacie dotyczącej postępowania ze zwierzętami w wielu różnorodnych aspektach. Odpowiednie postępowanie człowieka, zapewnienie właściwej opieki zwierzętom oraz zrozumienie ich potrzeb są nie tylko kwestią etyczną, lecz także prawną. Zarówno bowiem Unia Europejska, jak i Rzeczpospolita Polska ustanawiają normy prawne, które regulują kwestie związane z traktowaniem zwierząt. Normy te obejmują przede wszystkim standardy zapewnienia zwierzętom odpowiedniego poziomu dobrostanu, w tym standardy opieki nad zwierzętami (także w trakcie transportu), zakaz znęcania się nad nimi oraz system sankcji administracyjnoprawnych i karnych za naruszanie tych przepisów. W związku z ustanowieniem wielopoziomowego systemu sankcji kwestia praktycznego egzekwowania prawnych wymogów odnoszących się do dobrostanu zwierząt wydaje się być najbardziej kluczowa, w szczególności dotyczy to kompetencji organów Inspekcji Weterynaryjnej w tym zakresie.

Asumptem do opracowania niniejszego artykułu stały się wątpliwości organu Inspekcji Weterynaryjnej zgłoszone jednemu z autorów artykułu odnoszące się do zakresu kompetencji tego organu (sprawy dotyczyły dobrostanu zwierząt podczas transportu). Analiza przypadków pozwoliła na zaproponowanie definicji pojęcia „stan nadzwyczajnego naruszenia dobrostanu zwierząt” rozumianego jako stanu odnoszącego się do skrajnych sytuacji, tj. takich, w których zwierzę doświadcza niezwykle wysokiego poziomu cierpienia z uwagi na drastyczne złamanie norm prawa z zakresu ochrony zwierząt. Takie sytuacje wykraczają poza typowe przypadki złego traktowania czy zaniedbania i obejmują okoliczności, w których istnieje pilna potrzeba podjęcia daleko idących środków (użycia władztwa administracyjnego) w celu zapobieżenia dalszemu cierpieniu zwierzęcia.

Celem usystematyzowania wywołu w opracowaniu omówione zostały przykłady przewozu zwierząt, które były niezdolne wejść na środek transportu o własnych siłach, czyli zgodnie z prawem w ogóle nie powinny być transportowane. Nie oznacza to jednak, że wniosków płynących z artykułu nie można zastosować także w innych sytuacjach nadzwyczajnego naruszenia dobrostanu zwierząt, chociażby na etapie hodowli lub w przypadkach takich jak wystąpienie klęski żywiołowej, czy też wypadkach drogowych z udziałem zwierząt. Także w tego typu zdarzeniach zapewnienie opieki i ochrony zwierzętom może wymagać specjalnych działań administracji publicznej. Przy czym w każdym przypadku nadzwyczajnego naruszenia dobrostanu zwierząt sytuacja taka stanowi wyjątkowo trudne wyzwanie, łącząc w sobie etyczne dylematy, prawne aspekty oraz praktyczne konsekwencje. Decyzja o uśmierceniu zwierzęcia w takiej sytuacji jest rozwiązaniem ostatecznym, wymagającym starannej oceny opartej na zrozumieniu etycznych implikacji oraz dążeniu do minimalizacji cierpienia.

Omówione w opracowaniu przypadki spowodowały istotne wątpliwości prawne i praktyczne po stronie organów Inspekcji Weterynaryjnej. Jednocześnie konieczność podjęcia decyzji o uśmierceniu zwierzęcia w celu zapobieżenia ekstremalnemu cierpieniu wywołuje dyskusję na temat granic ingerencji administracji publicznej oraz balansowania odpowiedzialności wobec zwierząt z ich prawem do życia w jak najmniejszym cierpieniu. Rozważanie stanu nadzwyczajnego naruszenia dobrostanu

zwierząt prowadzi do refleksji nad aspektami etycznymi związanymi ze stosunkiem do zwierząt i ich cierpienia.

W niniejszym opracowaniu skupiono się na znaczeniu dobrostanu zwierząt oraz jego związku z administracyjnoprawną ochroną zwierząt w sytuacjach nadzwyczajnych. Dobrostan zwierząt jest istotnym zagadnieniem, które ma znaczenie nie tylko z etycznego punktu widzenia, ale także w kontekście prawnym i praktycznym. W przypadkach nadzwyczajnego naruszenia dobrostanu zwierząt działania administracyjne i prawne odgrywają istotną rolę w zapewnieniu im natychmiastowej ochrony i pomocy. Opracowanie stara się przy tym odpowiedzieć na następujące pytania:

- Czy prawo umożliwi szybką interwencję w celu ochrony zwierząt przed cierpieniem w sytuacjach nadzwyczajnego naruszenia dobrostanu zwierząt?
- Jakie są implikacje działania organu administracji publicznej (Inspekcji Weterynaryjnej) w kontekście prawa i etyki w sytuacjach nadzwyczajnego naruszenia dobrostanu zwierząt?
- Na czym polega egzekwowanie obowiązku uśmiercenia zwierzęcia w przypadku stanu nadzwyczajnego naruszenia jego dobrostanu?

Ponadto, celem usystematyzowania wyводу, ponownie podjęto próbę zdefiniowania pojęcia „dobrostan zwierząt”, a na potrzeby samego opracowania zdefiniowano także termin „stan nadzwyczajnego naruszenia dobrostanu zwierząt”.

### Dobrostan zwierząt i jego znaczenie

Obowiązujące przepisy z zakresu humanitarnej ochrony zwierząt w głównej mierze opierają się na zasadzie ochrony ich dobrostanu (1). Przepisy te generalnie zakazują niehumanitarnego traktowania zwierząt, jak również zawierają szczegółowe unormowania określające minimalne standardy traktowania różnych rodzajów zwierząt, również w trakcie ich transportu.

Dobrostan zwierząt jest wartością wskazaną w prawie unijnym. Wynika to wprost z przepisu art. 13 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (2). Zgodnie z jego treścią, *przy formułowaniu i wykonywaniu polityki rolnej, rybołówstwa i transportu Unii oraz jej polityk dotyczących rynku wewnętrznego, badań i rozwoju technologicznego oraz przestrzeni kosmicznej, Unia i państwa członkowskie w pełni uwzględniają wymagania w zakresie dobrostanu zwierząt jako istot zdolnych do odczuwania, przy równoczesnym przestrzeganiu przepisów prawnych i administracyjnych oraz zwyczajów państw członkowskich związanych w szczególności z obyczajami religijnymi, tradycjami kulturowymi i dziedzictwem regionalnym*. Tym samym unijne prawo pierwotne uznało dobrostan zwierząt za zasadę ogólną, która odzwierciedla system wartości aprobowanych przez prawodawcę unijnego, i która to zasada powinna być brana pod uwagę *przy wykonywaniu tych polityk unijnych, które z istoty swej mogą wpływać na ten dobrostan wywierając* (3). Uwzględnianie dobrostanu zwierząt przy realizacji polityk unijnych, jako zasady ogólnej Unii

Europejskiej, nadaje jej wysoką rangę w systemie wartości prawodawstwa europejskiego (4).

Terminem „dobrostan zwierząt” posługuje się także szereg aktów wtórnego prawa unijnego, w tym rozporządzenie Rady (WE) nr 1099/2009 z dnia 24 września 2009 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania, zwanego dalej „rozporządzeniem nr 1099/2009” (5) czy dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/63/UE z dnia 22 września 2010 r. w sprawie ochrony zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych (6). Z kolei na potrzeby transportu zwierząt minimalne standardy dobrostanu zwierząt, który to akt prawny również posługuje się terminem dobrostanu, określa rozporządzenie Rady (WE) nr 1/2005 z dnia 22 grudnia 2004 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas transportu i związanych z tym działań oraz zmieniające dyrektywę 64/432/EWG i 93/119/WE oraz rozporządzenie (WE) nr 1255/97, zwane dalej „rozporządzeniem nr 1/2005” (7). Jednocześnie prawodawca unijny nie zdecydował się na wyjaśnienie samego pojęcia „dobrostan zwierząt” w drodze definicji legalnej.

Pojęcie dobrostanu zwierząt nie zostało zdefiniowane także w polskim prawodawstwie z zakresu humanitarnej ochrony zwierząt. Podobnie jak w systemie prawa UE terminami tymi krajowy prawodawca posłużył się jednak w treści aktów prawa krajowego, a w szczególności w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (8) czy ustawie z dnia 15 stycznia 2015 r. o ochronie zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub edukacyjnych (9). Przy czym pierwszy akt prawny definiuje pojęcie „humanitarne traktowanie zwierząt”, przez które rozumie się traktowanie uwzględniające potrzeby zwierzęcia i zapewniające mu opiekę i ochronę.

Pojęcie dobrostanu zwierząt jako wartość prawna, z uwagi na wyraźną ogólność z jednej strony oraz brak definicji legalnych z drugiej, jest niewątpliwie terminem trudnym do zoperacjonalizowania. Właściwie wszyscy zgadzają się z tym, że pomocny przy próbie zdefiniowania tego pojęcia jest dorobek nauk empirycznych, takich jak medycyna weterynaryjna, zootechnika, biologia czy etyka (10, 11).

Termin „dobrostan” wyrasta z takich jakości biologicznych, jak stres, tolerancja, adaptacja, kondycja i homeostaza. Już to wskazuje, że „stan dobra” dotyczy organizmu jako całości i ogarnia wszystkie jego funkcje, od reakcji psychicznych (emocje, odczucia) do zjawisk zachodzących na poziomie komórkowym. Interakcje między różnymi poziomami dobrostanu a równowagą biologiczną ustroju dotyczą całego okresu życia (począwszy od ontogenezy) i podlegają modyfikacjom wynikającym ze zmiennych środowiska zewnętrznego i wewnętrznego (12, 13).

Historia definicji dobrostanu zwierząt sięga roku 1964, kiedy Ruth Harrison opublikowała książkę *Animal Machines* (14), w której opisała okrutne metody chowu zwierząt w fermach angielskich powodujące cierpienie, na jakie narażone były cielęta i kury w klatkach. Opis ten wstrząsnął opinią publiczną. Rząd brytyjski w 1965 r. zlecił R. Brambellowi

zbadanie warunków utrzymania zwierząt w fermach i sprawdzenia wiarygodności książki. W 1967 r. opublikowany został tzw. raport Brambella (15), który nie tylko potwierdził okrutne metody chowu zwierząt opisane w książce *Animal Machines*, ale i podjął pierwszą próbę zdefiniowania terminu dobrostanu zwierząt jako szerokiego pojęcia, obejmującego zarówno fizyczne, jak i psychiczne dobre samopoczucie zwierzęcia (15).

Od tego czasu zaproponowano wiele definicji dobrostanu zwierząt. Znamy m.in. definicję B. Hughesa, zgodnie z którą jest to stan zdrowia fizycznego i psychicznego, w którym zwierzęta są w pełnej harmonii ze swoim środowiskiem (16), definicję E. Carpentera, który twierdził, że dobrostan jest to stan, w którym zwierzęta mogą się zaadaptować bez cierpienia do środowiska stworzonego przez człowieka (17), czy D. Brooma, zgodnie z którą dobrostan jest stanem, w jakim zwierzę potrafi „stawić czoła”, „uporać się” ze swoim środowiskiem (18, 19).

W maju 2008 r., w czasie 76. Sesji Generalnej Światowej Organizacji Zdrowia Zwierząt, Komitet Generalny przyjął definicję, zgodnie z którą dobrostan zwierząt oznacza, w jakim stopniu zwierzę radzi sobie w warunkach, w jakich żyje. *Dobrostan zwierząt określa się jako dobry, jeśli (według ewidencji naukowej) zwierzę jest zdrowe, zadowolone, dobrze odżywione, bezpieczne, potrafi wyrazić wrodzone zachowania i jeśli nie odczuwa takich nieprzyjemnych stanów, jak ból, strach, czy wyczerpanie* (20).

Uwzględniając dorobek nauk, takich jak medycyna weterynaryjna, zootechnika, biologia, etyka oraz prawo, można zaproponować następującą definicję – dobrostan zwierząt to kompleksowy stan zdrowia fizycznego i psychicznego, który uwzględnia zarówno aspekty fizjologiczne, jak i behawioralne zwierząt. Dobrostan zwierząt to stan, w którym zwierzęta mogą adaptować się do środowiska, wykazywać zachowania charakterystyczne dla ich gatunku, nie doznają bólu ani stresu oraz mają dostęp do odpowiedniej opieki weterynaryjnej, żywienia i schronienia. Wszystkie te elementy są integralnymi składnikami dobrostanu zwierząt, a jego ocena i poprawa opierają się na naukowych badaniach oraz przestrzeganiu obowiązujących norm prawnych.

W praktyce definicja dobrostanu zwierząt powinna być podstawą dla ustalania standardów opieki nad zwierzętami oraz tworzenia regulacji prawnych, które chronią zwierzęta przed nadmiernym cierpieniem i zapewniają im godziwe traktowanie. Ma to istotne znaczenie etyczne, prawne, praktyczne i edukacyjne, albowiem:

1. opiera się na etyce i moralności, podkreślając potrzebę traktowania zwierząt z szacunkiem i troską, uznaje, że zwierzęta mają prawo do niezadawania im cierpienia i do godziwego traktowania;
2. może stanowić podstawę i punkt odniesienia przy tworzeniu i egzekwowaniu przepisów z zakresu humanitarnej ochrony zwierząt;
3. dostarcza wytycznych dla osób zajmujących się zwierzętami, takich jak hodowcy, lekarze weterynarii czy organy administracji publicznej

sprawujące nadzór nad przestrzeganiem przepisów prawa;

4. edukuje społeczeństwo na temat właściwego traktowania zwierząt oraz pomaga zrozumieć, dlaczego dbanie o dobrostan zwierząt jest ważne, stanowi przy tym narzędzie do budowania świadomości społecznej na ten temat.

Podsumowując, definicja dobrostanu zwierząt ma szerokie znaczenie, ponieważ stanowi fundament etycznych, prawnych i praktycznych ram, które kierują postępowaniem wobec zwierząt. Jej celem jest zapewnienie, że zwierzęta są traktowane z należyty szacunkiem i opieką, co ma wpływać na zmniejszenie ich cierpienia i poprawę jakości życia.

### Stan nadzwyczajnego naruszenia dobrostanu zwierząt

Z kazuśów przedstawionych autorom artykułu wynika, że podczas rutynowych kontroli przewozu bydła stwierdzono (w jednym przypadku przez Policję, w drugim Inspekcję Transportu Drogowego) podejrzenie naruszenia przepisów rozporządzenia nr 1/2005. Na miejsce kontroli zostali wezwani właścicieli ze względu na miejsce tej kontroli powiatowi lekarze weterynarii. Czynności kontroli urzędowych wykazały, iż w zatwierdzonych środkach transportu część przewożonych zwierząt nie nadawała się do dalszego transportu, w szczególności z uwagi na (w zależności od zwierzęcia i sytuacji) silnie wzdęte powłoki brzuszne, brak reakcji na bodźce zewnętrzne (dotyk, hałas), na tylnych kończynach zwierzęta miały założone pasy transportowe, niektóre zwierzęta miały podwyższoną temperaturę ciała, u jednego ze sromu wypadały resztki błon płodowych oraz łożyska.

W obu przypadkach niewątpliwie doszło do rażącego naruszenia dobrostanu – zwierzęta były przewożone w sytuacji, która zagrażała ich zdrowiu i życiu, nie nadawały się do dalszego transportu, mogły być niewłaściwie traktowane już wcześniej i najpewniej przed załadunkiem na środki transportu nie były zdolne do podróży. Wszystkie te przesłanki powodują, że w sprawach rażąco naruszone zostały przepisy rozporządzenia nr 1/2005. Jednocześnie oba kazusy zrodziły dość podobne pytania oraz wątpliwości, a mianowicie: Czy w tego typu sytuacjach prawo dostarcza tzw. narzędzi umożliwiających szybką interwencję organów administracji publicznej w celu ochrony zwierząt przed dalszym cierpieniem?, Jakie są implikacje działania organu Inspekcji Weterynaryjnej w kontekście prawa i etyki? oraz Jakie są prawne ramy działania w przypadku konieczności wydania przez organ administracji publicznej decyzji o niezwłocznym uśmierceniu zwierzęcia?

### Definicja

Mając na uwadze opisane stany faktyczne, można zaproponować następującą definicję nadzwyczajnego naruszenia dobrostanu zwierząt: sytuacja skrajna, w której występuje krytyczne i drastyczne naruszenie



dobrostanu zwierząt prowadzące do cierpienia, bólu lub stresu (w opisywanych sprawach przewożonych na środkach transportu) oraz bezpośredniego zagrożenia dla życia zwierzęcia. Naruszenie to jest przy tym rażąco sprzeczne z przepisami statuującymi dobrostan zwierząt (w omawianym przypadku z przepisami rozporządzenia nr 1/2005). W wyniku wykrycia takiego naruszenia organy administracji publicznej powinny podejmować natychmiastowe działania w celu wydania rozstrzygnięcia władczego, określając w takim rozstrzygnięciu odpowiednie środki zaradcze.

### Etyczne implikacje

Nadzwyczajne naruszenie dobrostanu zwierząt stanowi wyjątkowo trudną sytuację. Z jednej strony istnieje bowiem prawny obowiązek zapewnienia zwierzętom godnych warunków życia i minimalizowania ich cierpienia, z drugiej strony konieczność uśmiercenia zwierzęcia może budzić sprzeciw z punktu widzenia poszanowania jego życia i innych zasad etycznych. W szczególności jeżeli weźmie się pod uwagę, iż życie zwierzęcia stanowi wartość chronioną przez prawodawcę równoległe z zachowaniem jego dobrostanu, konieczne staje się odwołanie do zasady proporcjonalności. Tym niemniej kolizja tych dwóch wartości jest rozstrzygana w sposób jednoznaczny na rzecz ochrony dobrostanu zwierząt, jeżeli tylko dalsze życie zwierzęcia musiałoby wiązać się z obniżeniem poziomu jego dobrostanu poniżej akceptowalnego minimum (1). W takich sytuacjach prawo dopuszcza odebranie zwierzęciu życia. Każda decyzja o uśmierceniu zwierzęcia powinna być jednak rozwiązaniem ostatecznym, wymagającym starannej oceny opartej na zrozumieniu implikacji oraz dążeniu do minimalizacji cierpienia zwierzęcia. W przypadku gdy stan zdrowia zwierzęcia jest krytyczny, jego dobrostan został obniżony (nie można tego dobrostanu przywrócić) oraz nie można mu zapewnić właściwej opieki weterynaryjnej (brak alternatywy), a jego cierpienie, ból lub stres są ekstremalne, organ administracji publicznej, zgodnie z zasadą humanitarnego postępowania i minimalizowania cierpienia zwierząt, ma prawny obowiązek wydania władczego rozstrzygnięcia o zabiciu (uśmierceniu zwierzęcia).

### Konsekwencje administracyjnoprawne

Nadzwyczajne naruszenie dobrostanu zwierząt podczas transportu ma istotne konsekwencje zarówno dla samych zwierząt, jak i dla systemów regulacyjnych. Kwestia ta związana jest z administracyjnoprawną ochroną zwierząt, a w szczególności kompetencjami przyznanymi organom administracji publicznej do sprawowania nadzoru nad przestrzeganiem przepisów prawa o ochronie zwierząt.

Zgodnie z przepisem art. 34a z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, znajdującym się w rozdziale 10a zapisie: *Nadzór nad przestrzeganiem przepisów o ochronie zwierząt*, organy Inspekcji Weterynaryjnej są właściwe w sprawie nadzoru nad

przestrzeganiem wszystkich przepisów o humanitarnej ochronie zwierząt. Przedstawiciele doktryny prawa, w kontekście przepisu tego artykułu, zgadzają się, że istota nadzoru sprowadza się do prowadzenia kontroli urzędowej i (jeżeli zachodzi taka potrzeba) władczej ingerencji/oddziaływania na podmiot kontrolowany (21, 21, 22, 23, 24, 25, 26). Tyle tylko, że jeżeli poszczególni autorzy przechodzą do zasadniczej formy prawnej takiego władczego oddziaływania, bo jest to podstawa wydawania aktów administracyjnych, to bazują na bardzo dużym poziomie ogólności, a w szczególności nie wskazują, co miało być przedmiotem takiego władczego rozstrzygnięcia wraz z powołaniem odpowiedniej normy kompetencyjnej. Żaden z autorów nie zauważa, że zasadniczą formą działania organu Inspekcji Weterynaryjnej, w przypadku naruszenia przepisów z zakresu humanitarnej ochrony zwierząt, jest akt administracyjny (decyzja), mający swoje oparcie w przepisie art. 138 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/625 z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie kontroli urzędowych, zwanego dalej: rozporządzenie nr 2017/625 (27), które to rozporządzenie stanowi kluczową podstawę prawnoadministracyjną dla działań organów administracji publicznej w obszarze ochrony zwierząt, w tym w sytuacjach nadzwyczajnego naruszenia ich dobrostanu.

### Rozporządzenie nr 2017/625 jako podstawa prawnej formy działania organu administracji publicznej

Dobrostan zwierząt podlega kontroli urzędowej prowadzonej na podstawie przepisów rozporządzenia nr 2017/625 (nadzór organów administracji publicznej). Zgodnie z podejściem kompleksowym wyrażonym w pojęciu „Jedno zdrowie” stanowi on ważny element ochrony zdrowia publicznego, a także ma wpływ na jakość i bezpieczeństwo produktów pochodzenia zwierzęcego (żywności), które trafiają na rynek (do konsumenta finalnego). Kontrola urzędowa ma na celu zapewnienie, że podmioty prowadzące działalność w zakresie hodowli, transportu i uboju zwierząt przestrzegają norm i standardów dotyczących dobrostanu zwierząt, co z kolei powinno mieć wpływ na poprawę warunków życia i zapobieganie cierpieniu zwierząt. Obowiązek stosowania rozporządzenia przez organy administracji publicznej wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej wynika bezpośrednio z przepisu art. 1, zgodnie z którym rozporządzenie ustanawia *przepisy dotyczące przeprowadzania przez właściwe organy państw członkowskich kontroli urzędowych i innych czynności urzędowych oraz ma zastosowanie do kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu weryfikacji zgodności z przepisami przyjętymi na szczeblu Unii lub przez państwa członkowskie w celu stosowania prawodawstwa Unii w obszarze „wymogów dotyczących dobrostanu zwierząt”*.

Jednocześnie rozporządzenie nr 2017/625 zawiera zasadniczą normę kompetencyjną do władczego rozstrzygnięcia spraw związanych z naruszeniem

dobrostanu zwierząt. Stanowi ją przepis art. 138. Zgodnie z nim w przypadku stwierdzenia niezgodności właściwe organy przeprowadzają wszelkie działania konieczne, aby określić przyczynę i zakres niezgodności oraz aby ustalić obowiązki podmiotu, jak również podejmują środki, aby zapewnić podjęcie przez dany podmiot działań naprawczych. W katalogu przepisu art. 138 przewidziano szereg środków stosowanych w celu zapewnienia poprawy dobrostanu zwierząt, w tym nakaz leczenia zwierząt, nakaz rozładunku, przemieszczenia do innego środka transportu, zatrzymania i opieki nad zwierzętami, odroczenia uboju zwierząt oraz, jeżeli jest to konieczne, wezwanie lekarza weterynarii, jak również nakaz uboju lub uśmiercenia zwierząt, pod warunkiem że jest to najwłaściwszy środek ochrony zdrowia ludzi oraz zdrowia i dobrostanu zwierząt. Decyzja, jaki środek należy zastosować, należy do administracyjnego organu administracji publicznej. Przy czym w stanie nadzwyczajnego naruszenia dobrostanu zwierząt należałyby wziąć pod uwagę przesłanki, o których mowa w pkt 2.2 tego opracowania.

Adresatem takiej decyzji będzie posiadacz zwierząt. W polskim prawie cywilnym posiadacz to osoba, która faktycznie sprawuje władztwo nad rzeczą, czyli ma ją w swojej mocy i zachowuje się wobec niej tak, jakby była jej właścicielem (por. art. 336 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny; 28). W przypadku zwierząt, które co prawda, zgodnie z przepisem art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, rzeczami nie są, ale w świetle przepisu art. 1 ust. 2 tej ustawy stosuje się do nich odpowiednio przepisy dotyczące rzeczy. Zatem posiadaczem zwierzęcia będzie także osoba, która sprawuje nad nim faktyczną kontrolę. Władanie zwierzętami, czy faktyczne kontrola nad nimi, w praktyce związane bowiem jest z ich posiadaniem.

Tym samym w opisywanych sytuacjach, na podstawie zawartej umowy przewozu, posiadaczem zależnym staje się przewoźnik. Przewoźnik, jako strona umowy przewozu, zobowiązuje się do przetransportowania zwierząt z miejsca na miejsce na zlecenie zleceniodawcy. W tym celu przewoźnik przejmuje faktyczne władztwo nad przewożonymi zwierzętami, a więc staje się ich posiadaczem zależnym. Posiadanie zależne oznacza, że przewoźnik sprawuje kontrolę nad przewożonymi zwierzętami w ramach określonego prawa wynikającego właśnie z umowy przewozu. Adresatem decyzji administracyjnej w tej sytuacji będzie zatem przewoźnik, ponieważ to on w ramach zawartej umowy przewozu sprawuje faktyczną kontrolę nad zwierzętami i jest odpowiedzialny za ich transport.

Powyższa argumentacja doznaje dodatkowego wzmocnienia w świetle przepisów rozporządzeń unijnych odnoszących się do dobrostanu zwierząt w transporcie oraz przy ich uśmiercaniu. Zgodnie bowiem z przepisem art. 2 lit. x rozporządzenia nr 1/2005 pojęcie „przewoźnik” oznacza osobę fizyczną lub prawną transportującą zwierzęta na własny rachunek lub na rachunek strony trzeciej, zaś zgodnie z przepisem art. 2 lit. q tego rozporządzenia, pojęcie „organizator” oznacza:

- 1) przewoźnika, który zleca co najmniej jednemu innemu przewoźnikowi część przewozu; lub
- 2) osobę fizyczną lub prawną zawierającą umowę przewozu z więcej niż jednym przewoźnikiem; lub
- 3) osobę, która podpisała sekcję 1 dziennika podróży zawartego w załączniku II do rozporządzenia.

Z kolei w myśl przepisu art. 19 rozporządzenia nr 1099/2009 – *W przypadku uśmiercania z konieczności posiadacz danych zwierząt podejmuje wszelkie konieczne działania, aby jak najszybciej uśmiercić zwierzę.*

Rozporządzenie nr 1/2005 wyraźnie określa, kto jest uznawany za przewoźnika, podając definicję tego pojęcia. Przewoźnik, będąc stroną umowy przewozu, sprawuje faktyczną kontrolę nad transportowanymi zwierzętami i jest zobowiązany do ich przetransportowania z miejsca na miejsce w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami prawa, w tym również z przepisami dotyczącymi dobrostanu zwierząt. Z kolei rozporządzenie nr 1099/2009 w art. 19 określa obowiązki posiadacza zwierząt w przypadku konieczności ich uśmiercania. Przepis ten nakłada na każdego posiadacza zwierząt obowiązek podjęcia wszelkich koniecznych działań, aby jak najszybciej uśmiercić zwierzę, gdy jest to konieczne. W związku z powyższym przewoźnik, będąc posiadaczem zależnym zwierząt w transporcie, jest odpowiedzialny zarówno za ich dobrostan, jak i za podjęcie wszelkich niezbędnych działań w przypadku konieczności uśmiercania zwierząt. W związku z tym przewoźnik będzie również adresatem decyzji administracyjnej dotyczącej warunków transportu czy uśmiercania zwierząt.

Jednocześnie przepis art. 138 rozporządzenia nr 2017/625 nie daje organowi administracji publicznej podstaw prawnych do określenia metody uśmiercenia zwierzęcia. Oczywiście samo uśmiercenie zwierzęcia musi się odbyć w sposób humanitarny, tj. zgodny z przepisami rozporządzenia nr 1099/2009. Biorąc jednak pod uwagę, iż rozporządzenie to jest aktem prawa powszechnie obowiązującego, informacja o obowiązku jego zastosowania powinna pojawić się co najwyżej w pouczeniu decyzji administracyjnej. Wszystkie decyzje wydawane w sprawach stanu nadzwyczajnego naruszenia dobrostanu zwierząt powinny mieć nadany rygor natychmiastowej wykonalności.

### **Egzekwowanie nakazu uśmiercenia zwierzęcia w przypadku stanu nadzwyczajnego naruszenia dobrostanu zwierzęcia**

Jednym z podstawowych znaczeń słowa „egzekwować” jest „stosować środki przymusu w celu wykonania orzeczeń władz” (29). Co to oznacza? Mianowicie to, że organ wydający decyzję w sprawie stanu nadzwyczajnego naruszenia dobrostanu zwierząt formalnie nie ma podstaw prawnych do samodzielnego podejmowania działań zmierzających do wykonania własnej decyzji. Czyli, mówiąc wprost, sam

tych zwierząt nie uśmierca. Organ administracji publicznej jedynie podejmuje (kolejne) działania kontrolne zmierzające do ustalenia, czy adresat decyzji zmierza do jej dobrowolnego wykonania, a jeżeli nie zmierza, to organ administracji publicznej (działający na tym etapie jednocześnie jako wierzyciel i organ egzekucyjny) prawnie zobowiązany jest do zastosowania środków przymusu w trybie procedury ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (30). W sprawach związanych ze stanem nadzwyczajnego naruszenia dobrostanu zwierząt, w których wydana została decyzja o uśmierceniu zwierzęcia, organ Inspekcji Weterynaryjnej dodatkowo powinien zweryfikować, czy sam proces uśmiercenia zwierzęcia prowadzony jest w sposób humanitarny, tj. zgodny z przepisami rozporządzenia nr 1099/2009.

Kto jest zatem zobowiązany do wykonania decyzji o uśmierceniu zwierzęcia? Jest to adresat decyzji, czyli w podanych przykładach przewoźnik (firma transportująca zwierzęta). To po jego stronie pozostaje obowiązek wykonania decyzji, a skoro decyzji nadany został rygor natychmiastowej wykonalności, to wykonanie to powinno nastąpić „bez zbędnej zwłoki”. I ponownie w tym zakresie można wskazać, że obowiązki posiadacza zwierząt zostały dodatkowo wzmocnione przez omówiony już wcześniej przepis art. 19 rozporządzenia nr 1099/2009.

Rozporządzenie nr 1099/2009 dopuszcza możliwość uśmiercania zwierząt z konieczności, które zgodnie z przepisem art. 2 lit. d oznacza *uśmiercanie zwierząt rannych lub chorych, jeżeli choroba lub zranienie wiążą się z silnym bólem lub cierpieniem, które są niemożliwe do złagodzenia w żaden inny wykonalny sposób*. Jeżeli uśmiercenie z konieczności jest wykonywane poza rzeźnią lub w sytuacjach, w których spełnienie wymagań całości przepisów rozporządzenia nr 1099/2009 spowodowałoby natychmiastowe i poważne zagrożenie dla zdrowia lub bezpieczeństwa ludzi, prawodawca zdecydował, iż wyłącza się stosowanie przepisów rozdz. II rozporządzenia nr 1099/2009, z wyjątkiem jego art. 3 ust. 1 i 2 oraz przepisów rozdz. III i IV rozporządzenia z wyjątkiem jego art. 19<sup>1</sup>. Tym samym rozporządzenie nr 1099/2009 wprowadza podział uśmiercania z konieczności na wykonywany w rzeźni i poza rzeźnią. W przypadku uśmiercania z konieczności w rzeźni przepisy rozporządzenia nr 1099/2009 w pełni obowiązują – oczywiście poza sytuacjami, w których zastosowanie się do tych przepisów spowodowałoby natychmiastowe i poważne zagrożenie dla zdrowia lub bezpieczeństwa ludzi. Zatem w rzeźni zwierzęta są uśmiercane wyłącznie po uprzednim ogłuszeniu („ogłuszanie”, zgodnie z definicją legalną<sup>2</sup>, oznacza każdy celowo wywołany szereg czynności, który beboleśnie powoduje utratę przytomności i wrażliwości na bodźce, w tym każdy szereg czynności powodujący natychmiastową śmierć), z poszanowaniem metod i szczegółowych wymagań

określonych w załączniku I. Do chwili śmierci zwierzęta są utrzymywane w stanie nieprzytomności i niewrażliwości na bodźce. Po zastosowaniu metod, o których mowa w załączniku I rozporządzenia nr 1099/2009, nieprowadzących do natychmiastowej śmierci (zwanym „ogłuszaniem prostym”), należy jak najszybciej zastosować procedurę prowadzącą do pewnej śmierci, taką jak wykrwawianie, miażdżenie ośrodkowego układu nerwowego, porażenie prądem lub długotrwała ekspozycja na deficyt tlenu.

W przypadku uśmiercania zwierząt z konieczności poza rzeźnią, jak również w sytuacjach, w których przestrzeganie przepisów rozporządzenia spowodowałoby natychmiastowe i poważne zagrożenie dla zdrowia lub bezpieczeństwa ludzi, stosuje się tylko podstawowe zasady mające na celu minimalizację bólu i cierpienia zwierzęcia, to jest te wynikające z przepisów art. 3 ust. 1 i 2 oraz z art. 19 rozporządzenia nr 1099/2009, czyli przepisów wyznaczających ogólne wymogi dotyczące uśmiercania i działań związanych z uśmiercaniem zwierząt, nakładające na podmioty gospodarcze obowiązek oszczędzania zwierzętom niepotrzebnego bólu, niepokoju czy cierpienia oraz związane z użyciem urządzeń do krępowania i ogłuszania zwierząt. W praktyce oznacza to, że proces uśmiercania z konieczności poza rzeźnią musi być przeprowadzony z poszanowaniem fizycznego komfortu zwierzęcia, ochrony przed urazami czy zapewnienia odpowiednich innych warunków dobrostanu. W preambule do rozporządzenia nr 1099/2009 znajduje się uzasadnienie dla wprowadzenia regulacji w tym kształcie, zgodnie z którym uśmiercanie zwierząt w przypadku ich silnego bólu czy cierpienia jest obowiązkiem etycznym. Co więcej, w tego typu wyjątkowych sytuacjach (ta wyjątkowość jest szczególnie akcentowana przez prawodawcę ze względu na odejście od przepisów ogólnych) optymalne przepisy dotyczące dobrostanu mogą być niewykonalne. Konkludując, w wymienionych sytuacjach formalnie nie ma zastosowania obowiązek uprzedniego ogłuszenia zwierzęcia przed jego uśmierceniem, jak również zastosowania metod określonych w załączniku I rozporządzenia nr 1099/2009.

## Podsumowanie

W sytuacjach nadzwyczajnych, takich jak drastyczne naruszenie dobrostanu zwierząt, organ administracji publicznej ma obowiązek podjęcia działań mających na celu jak najszybszą ochronę zwierząt przed cierpieniem. Prawo jasno określa, że dobrostan zwierząt jest wartością chronioną i należy podejmować wszelkie środki w celu jego ochrony. W przypadku nadzwyczajnych naruszeń dobrostanu zwierząt, które prowadzą do cierpienia, bólu lub stresu oraz bezpośredniego zagrożenia życia zwierząt, organ

<sup>1</sup> Warto zauważyć, że w polskiej wersji językowej rozporządzenia nr 1099/2009 wkraść się błąd pisarski, zamiast odwołania do art. 19, znajduje się odwołanie do art. 9.

<sup>2</sup> Art. 2 lit. f rozporządzenia nr 1099/2009.



administracji publicznej ma obowiązek interweniować i wydawać odpowiednie rozstrzygnięcia władcze.

Prawo dostarcza zapisów umożliwiających szybką interwencję w celu ochrony zwierząt przed cierpieniem. Rozporządzenie nr 2017/625 określa procedury kontroli urzędowej w zakresie przestrzegania norm i standardów dotyczących dobrostanu zwierząt, jak również zawiera normę kompetencyjną do władczego rozstrzygnięcia spraw związanych z naruszeniem dobrostanu zwierząt. Przepis art. 138 ww. rozporządzenia upoważnia organy administracji publicznej do podjęcia wszelkich działań koniecznych w celu określenia przyczyny i zakresu niezgodności oraz ustalenia obowiązków podmiotu odpowiedzialnego za zwierzęta. W przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów dotyczących dobrostanu zwierząt organ administracji publicznej ma prawo zastosować odpowiednie środki władcze, w tym nakazać uśmiercenie zwierzęcia. W tego typu sytuacjach organy administracji publicznej, w granicach prawa, muszą brać pod uwagę również kwestie etyczne, w szczególności ze względu na możliwe sprzeczności wobec władczej decyzji.

Dążenie do minimalizacji cierpienia zwierzęcia prowadzi do wniosku, że ochrona dobrostanu zwierząt jest wartością nadrzędną. Oznacza to, że jeśli dalsze życie zwierzęcia wiązałoby się z obniżeniem jego dobrostanu poniżej akceptowalnego minimum, nie ma możliwości poprawy tej sytuacji, prawo dopuszcza odebranie mu życia (jest to więc jedyny możliwy sposób działania). To zatem rozwiązanie ostateczne, które wymaga starannej oceny sytuacji i poszanowania życia zwierzęcia jako wartości. Sam proces uśmiercenia powinien odbywać się w sposób humanitarny, zgodnie z przepisami rozporządzenia nr 1099/2009.

## Piśmiennictwo

- Pietrzykowski T.: *Prawo ochrony zwierząt. Pojęcia, zasady, dylematy*, Warszawa 2022 (dostęp: Omega Lex).
- Dz.U. z 2004 r. nr 90 poz. 864/2 z późn. zm.
- Górski M., Miłkowska-Rębowska J.: *Komentarz do art. 13 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. W: Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom I (art. 1–89)*, red.: Miąsik D., Póttorak N., Wróbel A., Warszawa 2012 (dostęp: Omega Lex).
- Jachnik E.: *Zasada dobrostanu zwierząt we Wspólnej Polityce Rolnej Unii Europejskiej. Studia Iuridica Lublinensis* 2017, 26, 287–298.
- Dz.Urz. UE. L. z 2009 r. nr 303 str. 1 z późn. zm.
- Dz.Urz. UE. L. z 2010 r. nr 276 str. 33 z późn. zm.
- Dz.Urz. UE. L. z 2005 r. nr 3, str. 1 z późn. zm.
- Dz.U. z 2023 r. poz. 1580.
- Dz.U. z 2023 r. poz. 465.
- Górski M., Miłkowska-Rębowska J.: *Komentarz do art. 13 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. W: Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom I (art. 1–89)*, red.: Miąsik D., Póttorak N., Wróbel A., Warszawa 2012 (dostęp: Omega Lex).
- Lipińska I.: *Z prawnej problematyki dobrostanu zwierząt gospodarskich, Przegląd Prawa Rolnego* 2015/1 (16), 63.
- Broom D.: *Animal welfare: the concept and the issues. W: In Attitudes to Animals: Views in Animal Welfare*, (red.) Dolins F., Cambridge, Cambridge University Press. 1999, 129–141.
- Dawkin M.: *A user's guide to animal welfare science, Trends in Ecology and Evolution* 2006, 25(2), 77–82; Duncan I.: *Welfare is to do with what animals feel. J Agric Environ* 1993, 6, 8–14.
- Harison R.: *Animal Machines*. London: Vincent Stuart Publishers LTD, 1964.
- Brambell R.: *Report of the Technical Committee to Enquire into the Welfare of Animals kept under Intensive Livestock Husbandry Systems*, Her Majesty's Stationery Office, London 1965.

- Kończak R., Bodak E.: *Dobrostan zwierząt i kryteria jego oceny. Med. Weter.* 1999, 55(3), 147–152.
- Carpenter E.: *Animals and Ethics*. Watkins, London, 1980.
- Broom D.: *Definition of animal welfare. J. Agric Environ* 1993, 6, 15–25.
- Broom D.: *Animal Welfare defined in terms of attempts to cope with the environment, Acta Agric. Scand, Sec. A. Anim. Sci. Suppl.* 1996, 27, 22–28.
- Truszczyński M., Kończak R.: *Poszerzenie zakresu działalności OIE o problematykę bezpieczeństwa żywności i dobrostanu zwierząt rzeźnych. Med. Weter.* 2009, 65(11), 731–734.
- Smaga E.: *Ochrona humanitarna zwierząt*. Białystok 2010, 283 i n.
- Radecki W.: *Ustawy o ochronie zwierząt. Komentarz. Difin* 2015 207 i n.
- Radecki W.: *Czego oczekiwać i wymagać od Inspekcji Weterynaryjnej. W: Praktyczne procedury ochrony zwierząt. Poradnik dla administracji publicznej wszystkich szczebli*, red. Elżanowski A., <https://docplayer.pl/2123596-Praktyczne-procedury-ochrony-zwierzat-poradnik-dla-administracji-publicznej-wszystkich-szczebli.html> (dostęp: 29.10.2019).
- Helios J., Jedlecka W.: *Administracyjnoprawne aspekty ochrony zwierząt. W: Helios J., Jedlecka W., Ławniczak A.: Aspekty prawne, filozoficzne oraz religijne ochrony roślin i zwierząt – wybrane zagadnienia*. Wrocław 2016, s. 73 i n.
- Kuszelewicz K.: *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*. Warszawa 2021 (dostęp: Omega Lex).
- Manjura-Niśkiewicz G.: *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*. Wydawnictwo C.H. Beck, 265 i n.
- Dz.Urz. UE L z 2017 r. nr 95 str. 1 z późn. zm.
- Dz.U. z 2023 r. poz. 1610 z późn. zm.
- Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/egzekwowa%C4%87.html> (dostęp: 13.09.2023).
- Dz.U. z 2022 r. poz. 479 z późn. zm.

Prof. dr hab. Roman Kończak,  
e-mail: kolacz@gmail.com