

Izabela Lipińska¹**Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu**

Problematyka prawna transportu a dobrostan zwierząt gospodarskich

Wstęp

Jednym z celów Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej jest zapewnienie dobrostanu zwierząt gospodarskich. Jego zakres jest szeroki, bowiem może dotyczyć zarówno samego chowu, jak i stanu zdrowia. W szczególności przez dobrostan należy rozumieć pewną koncepcję ochrony zwierząt gospodarskich. Scala ona tradycyjną ochronę zdrowia i bezpieczeństwo z tzw. ochroną humanitarną - czyli przeciwdziałaniem cierpieniu [3]. Zakładane przez ustawodawcę optymalne warunki „bytowania” są zdeterminowane gatunkiem zwierzęcia [5].

W toku prowadzenia działalności rolniczej, często pojawia się konieczność przemieszczania i przewożenia zwierząt gospodarskich. Z uwagi na to, że przedmiotem transportu są osobniki żywe, musi on odbywać się w określony sposób. Ustawodawca oddziałuje w tym zakresie na każdym jego etapie, tj. od przygotowania zwierząt do transportu, ich załadunku, przewozie, aż po rozładunek. Adresatami przepisów prawnych w tym zakresie są podmioty zaangażowane w jego wykonanie, czyli osoby biorące w nim bezpośredni udział, rolnicy oraz przygotowujący transport.

Problematyka dobrostanu zwierząt w transporcie jest uregulowana zarówno przepisami krajowymi, jak i unijnymi. Należy zwrócić szczególną uwagę na to, że z uwagi na jej szeroki i wielopłaszczyznowy zakres, jest ona elementem dwóch unijnych polityk – rolnej i niezależnie transportowej [13]. Celem obu jest ochrona zwierząt przed negatywnymi skutkami transportu, oraz zapewnienie ich dobrostanu.

Omawiana materia zaczyna interesować ustawodawcę z dwojakiego względu. Przede wszystkim traktując zwierzę jako istotę żywą, zdolną do odczuwania bólu i cierpienia oraz co najważniejsze niebędącą rzeczą, przewiduje dla niej pewną opiekę i gwarantuje poszanowanie. Należy zaznaczyć, że jego dobrostan powinien być także zapewniony w transporcie osobników przeznaczonych na ubój (Pkt. 5 Preambuły do Rozp. nr 1/2005) [9]. Natomiast odnosząc się do zwierzęcia jako przedmiotu samego procesu transportu, ustawodawca zwraca szczególną uwagę na potencjalne zagrożenia mogące się pojawić w jego toku. Chodzi tu o możliwość wystąpienia i rozprzestrzeniania się chorób zakaźnych zwierząt.

Celem artykułu jest analiza wybranych rozwiązań prawnych w zakresie transportu zwierząt pod kątem zapewnienia ich dobrostanu i bezpieczeństwa. Opracowanie zmierza do ustalenia rozwiązań prawnych, wdrażanych poprzez szczególne instrumenty prawne, w tym w ramach zaproponowanej przez Komisję

¹ dr Izabela Lipińska, Zakład Prawa Gospodarczego i Rolnego, Katedra Zarządzania i Prawa, Wydział Ekonomiczno-Społeczny, Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu

Europejską „Strategii Unii Europejskiej w zakresie ochrony i dobrostanu zwierząt na lata 2012–2015” [4]. Stosowane rozwiązania legislacyjne mają z jednej strony umożliwić prowadzenie działalności w zakresie transportu, a z drugiej gwarantować właściwe, zgodne z prawem traktowanie zwierząt. W artykule zostały ponadto wskazane najważniejsze wymagania techniczne związane z ich przewozem.

Z uwagi na określoną problematykę, podstawową metodą zastosowaną w pracy była dogmatyczna analiza tekstów normatywnych oraz metoda deskryptywna. Badaniu zostało poddane ustawodawstwo krajowe, jak i unijne, a ponadto wykorzystano literaturę przedmiotu.

Wyniki

Działalność związana z transportem zwierząt – jak zaznaczono we wstępie – jest uregulowana zarówno na płaszczyźnie krajowej, jak i unijnej. W szczególności zagadnienia związane z ochroną zdrowia zwierząt zostały zawarte w ustawie z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (dalej: Uoz) [11], natomiast kwestie transportu zostały uregulowane Rozporządzeniem Rady nr 1/2005 z dnia 22 grudnia 2004 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas transportu i związanych z tym działań oraz zmieniające dyrektywy 64/432/EWG i 93/119/WE oraz Rozporządzenie (WE) nr 1255/97 [9]. Ustawa krajowa ma charakter kompetencyjny. Jej celem jest wykonywanie postanowień zawartych w akcie o największej doniosłości w tej materii, czyli Rozporządzeniu nr 1/2005². Jego przepisy stosuje się do transportu zwierząt kręgowych w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą w obrębie Unii Europejskiej, jak również do przeprowadzanych przez właściwych urzędników specjalnych kontroli partii wjeżdżających na lub opuszczających jej obszar celny. Rozporządzenie kształtuje także podstawowe warunki, które muszą być spełnione w toku wykonywania transportu. Należy tu wymienić:

1. obowiązek podjęcia wszystkich niezbędnych czynności, które powodują skrócenie do minimum długości trwania przewozu wraz z zapewnieniem potrzeb zwierząt w tym czasie,
2. dopuszczenie do podróży tylko zdrowych i „zdolnych” zwierząt,
3. odpowiednie przygotowanie środków transportu, jak i urządzeń do załadunku i wyładunku, które muszą być przeznaczone, skonstruowane, utrzymywane oraz działające w sposób pozwalający na zapobieganie zranienia i cierpienia oraz zapewniające bezpieczeństwo zwierząt,
4. przygotowanie i przeszkolenie personelu zajmujący się zwierzętami,
5. prowadzenie transportu bez opóźnień do miejsca przeznaczenia,
6. stałą kontrolę warunków dobrostanu zwierząt, która ma zapewnić jego utrzymywanie na odpowiednim poziomie,

² Chodzi tu kompetencje przyznane na mocy art. 24a oraz art. 24f. Uoz powiatowym lekarzom weterynarii oraz Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

6. zapewnienie zwierzętom odpowiedniej przestrzeni w środku transportu, tj. powierzchni podłogi i wysokości, właściwej dla ich wielkości i zaplanowanego przewozu oraz w odpowiednich odstępach czasu i w zależności od potrzeb danego gatunku dostępu do wody, karmy oraz zapewnienie im odpoczynku (art. 3 Rozporządzenia Nr 1/2005).

Potrzeba stworzenia ram prawnych, które by oddziaływały na zwierzęta traktowane jako istoty zdolne do odczuwania, została już zauważona w Traktacie Lizbońskim. Skutkiem tego było nałożenie obowiązku pełnego uwzględniania wymagań w zakresie dobrostanu zwierząt przy formułowaniu i wykonywaniu polityki Unii Europejskiej. Implementowane stopniowo regulacje prawne mają na celu eliminację barier technicznych w handlu żywymi zwierzętami i usprawnienie organizacji rynku przy jednoczesnym zapewnieniu zadowalającego poziomu ochrony zwierząt, których to dotyczy [10].

Odpowiednio wydając kolejne akty prawne, ustawodawca zmierza do ujednoczenia na całym obszarze Unii Europejskiej zasad transportu zwierząt, jak i ustanowienia spójnych przepisów w tym zakresie. Obowiązujące rozporządzenie ma na celu realizację kilku założeń. Po pierwsze ustawodawca zwraca uwagę na długość wykonywanego transportu, który powinien być jak najkrótszy, w tym w szczególności w odniesieniu do osobników przeznaczonych do uboju. Po drugie, transport powinien być wykonywany tylko w warunkach niepowodujących zranienia lub niepotrzebnego cierpienia. Po trzecie, warunki jego wykonywania powinny być uzależnione od gatunku zwierzęcia i tym samym rodzaju środka transportu [2]. Po czwarte, ustawodawca uzależnił prowadzenie i wykonywanie działalności w zakresie transportu zwierząt od posiadania przez podmioty biorące w nim udział, odpowiednich kwalifikacji.

Realizacja powyższych założeń ustawodawcy znalazła już wyraz w regulacji prawnej. Otóż jeżeli chodzi o czas trwania przewozu, to prowadzenie długotrwałego transportu, tj. takiego którego długość przekracza 8 godzin, jest dozwolone jedynie po wcześniejszej kontroli środków transportu oraz wydaniu świadectwa zatwierdzenia przez powiatowego lekarza weterynarii (art. 7 ust. 1 Rozp. Nr 1/2005 w powiązaniu z art. 24a Uoz). Ponadto ustawodawca unijny wymaga przedłożenia dodatkowych dokumentów (art. 11 Rozp. 1/2005)³. Wprowadzenie powyższych obowiązków istotnie wpłynęło sytuację ekonomiczną wielu przedsiębiorstw transportowych, bowiem musiały one ponieść koszty administracyjne związane z pozyskaniem wymaganych dokumentów. Ponadto dla wielu usługodawców, omawiane rozwiązanie prawne spowodowało konieczność zmodernizowania pojazdów do długiego przewozu [10]. Było to między innymi związane z wprowadzeniem obowiązku stosowania systemu nawigacji satelitarnej. Otóż zgodnie z art. 6 ust. 9 Rozporządzenia Nr 1/2005 wszystkie środki transportu drogowego muszą być wyposażone – od dnia 1 stycznia 2007 r. w przypadku środków transportu, które po raz pierwszy wprowadzono do użytku,

³ Chodzi tu o: prawo jazdy kierowcy i osób obsługujących, świadectwo zatwierdzenia środka transportu używanego podczas długotrwałego przewozu przez organ kontrolny, dokumenty zawierające szczegółowe informacje dotyczące procedur umożliwiających przewoźnikowi śledzenie i rejestrowanie ruchu pojazdów drogowych, za które odpowiadają oraz procedur kontaktowania się z poszczególnymi kierowcami w każdej chwili podczas długotrwałego przewozu (tj. system nawigacji) oraz opracowany plan kryzysowy w nagłych przypadkach.

a od dnia 1 stycznia 2009 r. w przypadku wszystkich środków transportu – w odpowiedni system nawigacji umożliwiający zapisywanie oraz dostarczanie informacji zawartych w dzienniku podróży. Chodzi tu w szczególności o przebieg czasowy transportu.

Analizując drugie założenie legislacji unijnej, czyli wykonywanie transportu w warunkach niepowodujących zranienia lub niepotrzebnego cierpienia, należy podkreślić że ustawodawca w sposób bardzo dokładny określił jego wymagania techniczne (Załącznik nr I Rozp. 1/2005). Rozporządzenie określa tzw. zdolność do transportu, wymienia środki transportu, oraz wskazuje dopuszczalne praktyki w odniesieniu do krótkich i długich przewozów, zasady pojenia i karmienia zwierząt oraz ustala wielkość powierzchni ładownej poszczególnych typów pojazdów. Nad przestrzeganiem tych wymagań czuwają opiekunowie zwierząt w miejscu wyjazdu, transferu lub przeznaczenia. Do nich należy kontrola osobników przybywających na miejsce tranzytu lub na miejsce przeznaczenia i określają czy ich przewóz był długotrwały. Dodatkowo w przypadku zwierząt domowych nieparzystokopytnych oraz gatunków domowego bydła, owiec, kóz i świń, opiekunowie przestrzegają przepisów dotyczących dziennika podróży, a zawartych w Załączniku nr II Rozp. nr 1/2005.

Jeżeli chodzi o zdolność do transportu, to ustawodawca uzależnia stawiane wymagania w zależności od zdrowotności, stanu, gatunku i wieku zwierzęcia [8]. Mogą one być przewożone jedynie wtedy, gdy nie są zranione lub nie wykazują słabości fizjologicznej lub patologii⁴. Całkowicie wykonawcy transportu powinni wykluczyć zwierzęta zranione. Wielokrotnie ustawodawca zwraca uwagę na to by nie powodował on dodatkowego cierpienia. Dopuszcza się jednak jego wykonywanie pod nadzorem weterynaryjnym, a przedmiotem transportu mogą być zwierzęta po leczeniu lub też po diagnozie weterynaryjnej oraz osobniki poddawane procedurom weterynaryjnym wynikającym z praktyk rolniczych, takich jak pozbawianie rogów lub kastracja. Transport jest wówczas możliwy pod warunkiem, że rany są całkowicie zagojone. Przepisy prawa dopuszczają stosowanie u transportowanych zwierząt środków uspokajających, ale tylko wtedy, gdy jest to niezbędne do zapewnienia ich dobrostanu.

Wymagania, które muszą być spełnione w toku transportu są uzależnione od jego typu⁵. Ponadto ustawodawca zwraca szczególną uwagę na bezpieczeństwo, a nawet wygodę przewozu zwierząt. W tym zakresie obowiązują szczególne normy, które podlegają ścisłej weryfikacji i ich niespełnienie jest podstawą do nałożenia na przewoźnika sankcji karnej (art.37b Uoz w nawiązaniu do art. 25 Rozp. nr 1/2005).

Ostatnie ze wskazanych powyżej założeń, przewiduje że do prowadzenia przewozu zwierząt i zawierania umów uprawnieni są jedynie autoryzowani przewoźnicy. Zgodnie z art. 6 Rozporządzenia nr 1/2005 przewoźnikiem może być osoba, która otrzymała zezwolenie wydane przez właściwe władze zgodnie z art.

⁴ Zgodnie z pkt. 2 załącznika nr I Rozporządzenia nr 1/2005 dotyczy to osobników, które: a) nie są zdolne do samodzielnego poruszania się bez bólu lub poruszania się bez pomocy; b) mają poważną ranę otwartą, lub wypadnięcie; c) są to ciężarne samice będące w okresie przekraczającym 90 % lub więcej przewidywanego okresu ciąży, lub są to samice, które urodziły w poprzednim tygodniu; d) są to nowonarodzone ssaki, u których rana po pępowninie nie zagoiła się jeszcze całkowicie; e) są to świnię w wieku poniżej trzech tygodni, jagnięta w wieku poniżej tygodnia i jałówki w wieku poniżej dziesięciu dni, chyba że są transportowane na odległość mniejszą niż 100 km; f) są to zwierzęta z porożem w scypule.

⁵ Chodzi tu o transport drogowy, kolejowy, wodny, powietrzny oraz przewożenie zwierząt w kontenerach.

10 ust. 1 (dotyczy zezwoleń przewoźników zwykłych) lub w przypadku długotrwałych przewozów, zgodnie z art. 11 ust. 1. W Polsce organem je wydającym jest powiatowy lekarz weterynarii (art. 24a Uoz).

Od strony formalnej należy dodać, że oferowanie i prowadzenie transportu w omawianym zakresie jest działalnością nadzorowaną w rozumieniu ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt [12]. Osoba zamierzająca ją prowadzić musi spełniać wymagania weterynaryjne, określone dla danego rodzaju i zakresu prowadzonej działalności nadzorowanej – w tym przypadku ustawodawca odsyła do Rozporządzenia nr 1/2005. Jednakże nadaje, jak zaznaczono wcześniej, pewne kompetencje powiatowemu lekarzowi weterynarii, który stwierdza w drodze decyzji administracyjnej, spełnianie określonych wymagań dla tejże działalności [7].

Od strony faktycznego wykonywania przewozu zgodnie z art. 17 ust. 2 Rozporządzenia nr 1/2005 - pojazd może prowadzić, jak i zajmować się jego obsługą, tylko osoba, która przeszła specjalne szkolenie i posiada licencję⁶. Obowiązek ten istnieje, jeżeli przedmiotem transportu są domowe gatunki nieparzystokopytnych, bydło, owce, kozy, świnie lub drób.

Przepisy omawianego rozporządzenia nie ograniczają wprowadzenia bardziej restrykcyjnych instrumentów krajowych, o ile prowadziłyby do poprawy dobrostanu zwierząt podczas transportu.

Przedstawiona regulacja prawna oddziałuje na wykonywanie transportu od siedmiu lat. W dużej mierze jej wdrażanie pokrywało się z realizacją przyjętego przez Komisję Europejską w 2006 r. unijnego planu działań dotyczącego ochrony i dobrostanu zwierząt na lata 2006-2010 [6]. Był to dokument, który w sposób horyzontalny objął swym zakresem założenia wszystkich aktów prawnych regulujących zagadnienia związane między innymi z transportem zwierząt. Jednocześnie dokonano oceny skutków wdrażania Rozporządzenia nr 1/2005. Ewaluacja dotyczyła wpływu regulacji na transportowane zwierzęta oraz podmioty gospodarcze, ze szczególnym uwzględnieniem przepływów handlowych, systemów nawigacji i konsekwencji społeczno-gospodarczych i regionalnych [1]. Jej wyniki zostały z kolei ujęte przy opracowywaniu nowej strategii Unii Europejskiej w zakresie ochrony i dobrostanu zwierząt na lata 2012–2015. Jej celem jest stworzenie podstaw dla norm w zakresie dobrostanu zwierząt, a także zapewnienia, by były one stosowane i egzekwowane we wszystkich państwach Unii Europejskiej.

Strategia przewiduje przyjęcie podstawowej zasady, że „każdy ponosi odpowiedzialność”. Zakłada ona wielopłaszczyznowe podejście do problemu dobrostanu zwierząt, w tym:

- zajęcie się ogólnoeuropejskimi problemami przy wykorzystaniu kilku ogólnych zasad, które
- pozwolą na uproszczenie przepisów i lepsze ich egzekwowanie;
- poprawę szkoleń dla posiadaczy zwierząt i lekarzy weterynarii, którzy przeprowadzają kontrole gospodarstw rolnych;
- wspieranie państw UE w ich dążeniach do zgodności z unijnymi przepisami;

⁶ Zakres szkolenia został określony w załączniku nr IV do Rozporządzenia nr 1/2005, a licencja jest przyznawana osobie, a nie przedsiębiorstwu przewozowemu.

- rozwój międzynarodowej współpracy na rzecz poprawy dobrostanu zwierząt;
- lepsze przekazywanie informacji konsumentom.

Zasada ta odnosi się zarówno do krajowego ustawodawcy, jak i przedsiębiorców oraz podmiotów wykonujących transport.

By zrealizować powyższe założenia, w tym w szczególności te odnoszące się do transportu, Komisja planuje rozpoczęcie prac nad ustaleniem przepisów wykonawczych UE lub wytycznych w sprawie ochrony zwierząt podczas transportu oraz badanie dotyczące dobrostanu ryb utrzymywanych w gospodarstwie rybackim podczas transportu. Ten ostatni aspekt nie był do tej pory przedmiotem regulacji.

Wnioski

Bezsprzecznie należy stwierdzić, że utrzymywanie dobrostanu zwierząt jest uzależnione od istnienia i stosowania właściwej regulacji prawnej. Jej skuteczność jest tym większa, im lepiej funkcjonuje aparat kontroli przestrzegania jej zasad.

Badania, które zostały zlecone przez Komisję Europejską wskazują na znaczną poprawę ogólnego dobrostanu, choć nie zawsze jest on przestrzegany we wszystkich typach transportu.

Ponadto ze względu na dużą różnorodność gatunkową transportowanych zwierząt trudno jest ustalić jeden model transportu, w oparciu o który powinien się on odbywać. Dlatego niezmiernie ważne jest postępowanie państw członkowskich w zakresie ustalania procedury krajowej. Jak dotąd, kondycja przewożonych zwierząt jest uzależniona od podmiotów, które faktycznie transport wykonują lub nadzorują. Zatem należałoby zwrócić większą uwagę na ich jak najlepsze przygotowanie. Świadomość osób wykonujących transport w zakresie dobrostanu zwierząt determinuje jego utrzymywanie.

Nadal poza obszarem regulacji prawnej znajduje się kilka gatunków zwierząt, które zdecydowanie powinny być nią objęte. Dotyczy to w szczególności ryb. Propozycja rozszerzenia ochrony została już złożona w zaprezentowanej Strategii na lata 2012-2020, jednakże oczekuje dopiero na propozycje legislacyjne.

Streszczenie

Na dobrostan zwierząt wpływ ma wiele czynników. Jednym z nich jest transport, na który oddziałuje rozbudowana regulacja prawna. Jej podstawowym celem jest zapewnienie ochrony zwierząt przed negatywnymi jego skutkami oraz zapewnienie im bezpieczeństwa w toku jego wykonywania. Przewożenie zwierząt może być organizowane tylko przez przedsiębiorców spełniających wymagania ustawowe. Wszyscy jego uczestnicy, jak i sama procedura przewozu podlega kontroli na szczeblu kraju oraz UE.

The Legal Issues of the Transportation and the Welfare of Farm Animals

Summary

There are many factors which influence on the farm animal welfare. The transportation is one of them. It is affected by extended legislation which takes aim to protect animals against the negative effects of transportation and to assure their proper safety. The transport might be provided only by the entrepreneurs who fulfill the legal conditions and hire the trained workers. All the participants are under the EUs' and domestic authorities control.

Literatura

- [1]. Analiza wpływu Rozporządzenia (WE) nr 1/2005 na ochronę zwierząt podczas transportu, <http://www.ibf.be/animalstransport/reports/PL%20Executive%20Summary>.
- [2]. Hartung J.: Effects of Transport on Health of Farm Animals. Veterinary research Communications, nr 7, 2003, 525-527.
- [3]. <http://www.boz.org.pl/slownik/dobrostan.htm>
- [4]. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie strategii Unii Europejskiej w zakresie ochrony i dobrostanu zwierząt na lata 2012–2015, Bruksela, 15.2.2012 r., COM(2012) 6 final/2.
- [5]. Pawlak H, Lipiński M.: Zootechniczny niezbędnik terminologiczny. UP Poznań, 2011, 37.
- [6]. Plan działań dotyczący ochrony i dobrostanu zwierząt na lata 2006-2010; COM(2006)13 wersja ostateczna z 23.1.2006r.
- [7]. Radecki W.: Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz. TNPOŚ Wrocław, 2003, 90-97.
- [8]. Rejman G.: Ochrona prawna zwierząt. Studia Iuridica UW, XLVI, Warszawa, 2006, 253-284.
- [9]. 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 dyrektywy 64/432/EWG i 93/119/WE oraz rozporządzenie (WE) nr 1255/97, Dz. Urz. UE L 3 z 5.1.2005 r., 1-44.
- [10]. Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wpływu rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2005 w sprawie ochrony zwierząt podczas transportu, Bruksela, 10.11.2011, KOM(2011) 700.
- [11]. Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, Dz. U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002 z późn. zm.
- [12]. Ustawa z 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, Dz. U. Nr 69, poz. 625 z późn. zm.
- [13]. Welfare of Animals During Transport. New Rules for Transporting Animals, www.defra.gov.uk