

PRZEGLĄD PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

(6)2023 • DOI: 10.17951/ppa.2023.6.209-221

OKRĘGOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH W BYDGOSZCZY

AGNIESZKA SERLIKOWSKA

aserlikowska@gmail.com

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-1363-8906>

Dobrostan zwierząt w rozumieniu urzędowej kontroli żywności

*Animal Welfare According to Official Controls
in Agri-Food Chain Legislation*

Wprowadzenie

Pojęcie dobrostanu zwierząt jest nierozzerwalnie związane z urzędową kontrolą żywności¹, która wbrew nazwie nie dotyczy jedynie kontroli środków spożywczych, lecz także wszelkich zagadnień wpływających na otrzymywany finalnie przez konsumenta do spożycia produkt². W konstatacji tej można zaobserwować kluczowy problem związany z relacją praw zwierząt z urzędową kontrolą żywności. Ta druga podchodzi do organizmów, niebędących ludźmi, użytkowo. Do podstawowych celów urzędowej kontroli żywności należy wszak ochrona zdrowia i interesu ekonomicznego konsumenta (również w rozumieniu ekologicznym). W ramach jej zadań mieści się kontrola przestrzegania przepisów dotyczących dobrostanu zwierząt,

¹ Uwzględniając, że prawodawca unijny posługuje się sformułowaniem „kontrolę urzędową”.

² Por. M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa żywnościowego*, Warszawa 2017, s. 437–455.

wiązanego aksjologicznie ze zdolnością tych istot do odczuwania oraz pragmatycznie z wynikami badań na temat wpływu odczuwanego stresu na jakość mięsa³.

Z perspektywy doktryny prawnozwierzęcej ochrona dobrostanu związana z założeniem, że prawodawstwo zapewnia tym istotom określone standardy życia, w tym ochronę przed zbędnym cierpieniem, bólem i stresem, przyczynia się do poprawy ich losu. Jednak K. Kuszlewicz wyraźnie wskazuje, że nie jest możliwe „jednoczesne prowadzenie eksploatacji zwierząt, a taką dopuszcza koncepcja dobrostanowa, i pełne uwzględnianie ich potrzeb”⁴. Powszechnym zjawiskiem wydaje się przypisywanie wszystkich regulacji dotyczących zwierząt do kompetencji ministrów związanych z rolnictwem⁵, w związku z którym trudno postawić granicę pomiędzy administracyjnymi wymogami nakierowanymi głównie na realizację innych celów a rzeczywistą ochroną praw zwierząt.

Biorąc pod uwagę, jak znaczna część przepisów dotyczących dobrostanu zwierząt dotyczy urzędowej kontroli żywności, celem rozważań jest przybliżenie tego kontekstu. Już na wstępie jednak należy zaznaczyć, że optyka przepisów służących ochronie ludzi w związku ze spożywaniem organizmów roślinnych i zwierzęcych zawsze będzie bardziej przychylna dla człowieka. Wynika to z oczywistych założeń urzędowej kontroli żywności, ale jednocześnie może stanowić przyczynek do dyskusji o systemowej próbie rozdzielenia kompetencji w zakresie kontroli warunków dobrostanu w kontekście żywnościowym od nadzoru nad przestrzeganiem przepisów o ochronie zwierząt.

Dobrostan zwierząt w prawie unijnym

W prawie unijnym nie występuje legalna definicja dobrostanu zwierząt. Pojęcie to przywoływane jest jednak w art. 13 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). W ocenie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego przepis ten, uznając zwierzęta za istoty zdolne do odczuwania, stanowi źródło koncepcji dobrostanu⁶. Analizując literalne brzmienie art. 13 TFUE, wydaje się jednak, że w istocie wskazuje on na dyrektywę uwzględniania przez Unię Europejską (UE)

³ Por. K. Tereszkiwicz, K. Choroszy, *Wpływ obrotu przedubojowego na dobrostan tuczników i jakość wieprzowiny*, „Przegląd Hodowlany” 2015, nr 1, s. 13–16; J. Doktor, *Wpływ postępowania przedubojowego na jakość tuszki i mięsa kurcząt rzeźnych*, „Wiadomości Zootechniczne” 2007, nr 3, s. 25–30.

⁴ K. Kuszlewicz, *Prawa zwierząt. Praktyczny przewodnik*, Warszawa 2019, s. 19–20.

⁵ A. Elżanowski, T. Pietrzykowski, *Zwierzęta jako nieosobowe podmioty prawa*, „Forum Prawnicze” 2013, nr 1, s. 25.

⁶ Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Dobrostan zwierząt w UE – zmniejszenie dystansu między ambitnymi celami a praktycznym wdrażaniem*, Luksemburg 2018, s. 9.

i państwa członkowskie wymagań w zakresie dobrostanu w związku ze zdolnością tych istot do odczuwania⁷. Tym samym powyższa zdolność jest źródłem podejścia prawodawstwa unijnego do zwierząt w obszarach wskazanych tym przepisem⁸, a wymagania dotyczące dobrostanu⁹ są sposobem realizacji tego podejścia.

Omawiany przepis zrównuje konieczność uwzględniania wymagań w zakresie dobrostanu zwierząt z przestrzeganiem przepisów prawnych i administracyjnych oraz zwyczajów państw członkowskich, związanych w szczególności z obyczajami religijnymi, tradycjami kulturowymi oraz dziedzictwem regionalnym. W istocie wiąże się to z normatywną zgodą na ubój rytualny. Odstępstwo od ogłuszania zwierząt w tym procesie¹⁰ zostało przyznane już przez dyrektywę Rady 93/119/WE z dnia 22 grudnia 1993 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas uboju lub zabijania¹¹. Obecnie obowiązujące rozporządzenie Rady nr 1099/2009 z dnia 24 września 2009 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania¹² w art. 26 umożliwia wprowadzenie bardziej restrykcyjnych przepisów, które służą zapewnieniu dalej idącej ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania. Przy czym państwo członkowskie nie może – w kontekście zasady wyrażonej w formule *Cassis de Dijon*¹³ – zabraniać ani utrudniać wprowadzania do obiegu na swoim terytorium produktów, w tym pochodzenia zwierzęcego, uzyskanych ze zwierząt utrzymanych w innym państwie członkowskim, powołując się na to, że nie zostały one uśmiercone zgodnie z przepisami krajowymi służącymi zapewnieniu dalej idącej ochrony.

Z badań opublikowanych w latach 2012–2014 wynika, że unijne standardy związane z dobrostanem zwierząt są jednymi z najwyższych na świecie, ale większość z tych dyrektyw odnosi się do zwierząt gospodarskich¹⁴. Oznacza to,

⁷ Por. „The Union and the Member States shall, since animals are sentient beings, pay full regard to the welfare requirements of animals”.

⁸ Przy formułowaniu i wykonywaniu polityki rolnej, rybołówstwa i transportu Unii oraz jej polityk dotyczących rynku wewnętrznego, badań i rozwoju technologicznego oraz przestrzeni kosmicznej.

⁹ Różne podejścia do definicji i pojęcia dobrostanu przedstawiła I. Lipińska (*Z prawnej problematyki dobrostanu zwierząt gospodarskich*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 1, s. 66–69). Definicje dobrostanu w aspekcie kryteriów i metod oceny analizowali T. Bombik, E. Bombik i B. Biesiada-Drzazga (*Dobrostan zwierząt w aspekcie kryteriów i metod oceny*, „Przegląd Hodowlany” 2013, nr 6, s. 25–26).

¹⁰ Humanitaryzowane przez niektóre kraje poprzez wprowadzenie wymogu odwracalnego procesu ogłuszania, które nie może spowodować śmierci zwierzęcia. Por. wyrok TSUE z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie C-336/19, *Centraal Israëlitisch Consistorie van België i in.*, ECLI:EU:C:2020:1031.

¹¹ Dz.Urz. UE L 340/21, 31.12.1993.

¹² Dz.Urz. UE L 303/1, 18.11.2009.

¹³ Wyrok Trybunału z dnia 20 lutego 1979 r. w sprawie C-120/78, *Rewe-Zentral AG przeciwko Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, ECLI:EU:C:1979:42.

¹⁴ Europejski Trybunał Obrachunkowy, *op. cit.*, s. 10 i wskazana tu literatura.

że znaczna część regulacji w tym zakresie powiązana jest z obszarami Wspólnej Polityki Rolnej lub wymogami ustanowionymi w ramach prawodawstwa unijnego dotyczącego łańcucha rolno-spożywczego. To właśnie prawidłowe stosowanie tych ostatnich, w tym dotyczących obowiązków właścicieli, posiadaczy czy opiekunów zwierząt gospodarskich, reguluje systemowe akty z zakresu urzędowej kontroli żywności. Przy czym w świetle art. 13 TFUE nie są to dyrektywy wskazujące jak rozumieć dobrostan zwierząt w kontekście potrzeby ich generalnej ochrony, lecz zasady dotyczące prób uwzględniania ich zdolności do odczuwania w kontroli „od pola do stołu”¹⁵, ewoluujące na przestrzeni lat.

Podejście do dobrostanu zwierząt w unijnych regulacjach dotyczących urzędowej kontroli żywności

Nadal obowiązujące rozporządzenie 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r.¹⁶, zajmując się w motywach powinnościami Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności, jasno wyznacza granicę pomiędzy prawodawstwem dotyczącym łańcucha rolno-spożywczego a ochroną dobrostanu zwierząt. Urząd ten może zatem zajmować się zagadnieniami mającymi bezpośredni lub pośredni wpływ na bezpieczeństwo łańcuchów dostaw żywności i pasz, zdrowie zwierząt oraz opiekę nad nimi, ale „konieczne jest zapewnienie tego, aby (...) skupił się na bezpieczeństwie żywności. Tak więc jego misja odnośnie do zagadnień związanych ze zdrowiem zwierząt, opieką nad zwierzętami i zdrowiem roślin, które nie są związane z bezpieczeństwem łańcuchów dostaw żywności, powinna być ograniczona do zapewniania opinii naukowych”¹⁷. Wiąże się to chociażby z okolicznością, że rozporządzenie 178/2002 w definicji żywności dopuszcza sytuację, w której środkiem spożywczym będzie zwierzę żywe, jeżeli ma być wprowadzone na rynek do spożycia przez ludzi i spożycie takie nie jest niebezpieczne¹⁸. Należy zauważyć, że w akcie tym nie posłużono

¹⁵ W art. 13 TFUE posłużono się sformułowaniem „w pełni uwzględniają”. Zastosowane przeze mnie określenie „prób uwzględniania” odnosi się do dalszych dyrektyw sformułowanych w tym przepisie, sugerujących potrzebę wzięcia interesów.

¹⁶ Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz.Urz. UE L 31/1, 1.02.2002, ze zm.).

¹⁷ Por. motyw 36 rozporządzenia 178/2002.

¹⁸ Por. art. 2 lit. b rozporządzenia 178/2002; wyrok NSA z dnia 15 lutego 2022 r., II OSK 446/19: „W ocenie NSA przeznaczenie do spożycia przez ludzi, o którym mowa w art. 2 rozporządzenia nr 178/2002, musi być rozumiane w sposób obiektywny, czyli obejmuje to substancje lub produkty, które już są spożywane przez ludzi. Nie wyklucza to uznania za żywność substancji i produktów, które

się pojęciem dobrostanu, lecz zagadnieniami opisowymi dotyczącymi zdrowia, opieki oraz paszy podawanej zwierzętom służącym do produkcji żywności¹⁹.

Odwołanie do dobrostanu znalazło się natomiast w nazwie szczegółowej regulacji dotyczącej urzędowej kontroli żywności, zarówno w przypadku pierwszego unijnego rozporządzenia w tym zakresie (882/2004²⁰), jak i obecnie obowiązującego (2017/625²¹). Rozporządzenie 882/2004 w motywie piątym powoływało się na zdrowie zwierząt i ich dobrostan jako istotne czynniki, które przyczyniają się do podniesienia jakości oraz bezpieczeństwa żywności, ale również do zapobiegania rozprzestrzenianiu się chorób zwierząt, a także ich humanitarnego traktowania. Co więcej, wskazując na potrzebę ustanowienia na poziomie (wówczas) wspólnotowym zharmonizowanych ram ogólnych zasad dotyczących urzędowej kontroli żywności, prawodawca unijny zwrócił szczególną uwagę na funkcjonowanie takiego systemu w dziedzinie zdrowia zwierząt i ich dobrostanu²².

Postulat ten jednak nie został w pełni zrealizowany. Samo rozporządzenie 882/2004 w części normatywnej zawierało szczątkowe odwołania do potrzeby uwzględniania w ramach planowania, organizacji i przeprowadzania kontroli urzędowych zagadnień z zakresu zdrowia oraz dobrostanu zwierząt, co do zasady nie rozdzielając tych wartości²³. Minimalne standardy dotyczące ochrony zwierząt gospodarskich ustanowiono w dyrektywie Rady 98/58/WE²⁴. Wskazano

dotychczas nie były spożywane przez ludzi. Jednakże wówczas konieczne jest przeprowadzenie postępowania, które wykaże, że spożycie przez ludzi takich substancji i produktów nie jest niebezpieczne”.

¹⁹ Łącznie z hodowlą zwierząt, które mogą być użyte jako pasza. Por. motyw 13 rozporządzenia 178/2002.

²⁰ Rozporządzenie (WE) nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzania zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt (Dz.Urz. UE L 165/1, 30.04.2004, ze zm.).

²¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/625 z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie kontroli urzędowych i innych czynności urzędowych przeprowadzanych w celu zapewnienia stosowania prawa żywnościowego i paszowego oraz zasad dotyczących zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin i środków ochrony roślin, zmieniające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 999/2001, (WE) nr 396/2005, (WE) nr 1069/2009, (WE) nr 1107/2009, (UE) nr 1151/2012, (UE) nr 652/2014, (UE) 2016/429 i (UE) 2016/2031, rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2005 i (WE) nr 1099/2009 oraz dyrektywy Rady 98/58/WE, 1999/74/WE, 2007/43/WE, 2008/119/WE i 2008/120/WE, oraz uchylające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 854/2004 i (WE) nr 882/2004, dyrektywy Rady 89/608/EWG, 89/662/EWG, 90/425/EWG, 91/496/EWG, 96/23/WE, 96/93/WE i 97/78/WE oraz decyzję Rady 92/438/EWG (rozporządzenie w sprawie kontroli urzędowych) (Dz.Urz. UE L 95/1, 7.04.2017, ze zm.).

²² Por. motywy 7 i 45 rozporządzenia 882/2004.

²³ Por. definicje z art. 2, art. 3 ust. 1 lit. a i b, art. 41–43, art. 45, art. 51–52 i art. 55–56 rozporządzenia 882/2004.

²⁴ Dyrektywa Rady 98/58/WE z dnia 20 lipca 1998 r. dotycząca ochrony zwierząt hodowlanych (Dz.Urz. UE L 221/23, 8.08.1998).

w niej na obowiązki państw członkowskich w zakresie opracowania przepisów gwarantujących, że właściciele i opiekunowie podejmą uzasadnione kroki w celu zapewnienia warunków utrzymania zwierząt znajdujących się pod ich opieką, „tak aby zwierzęta nie były narażane na niepotrzebne cierpienie, ból i zranienie”, oraz sprawowania pieczy nad tymi warunkami z uwzględnieniem: gatunku, stopnia rozwoju, dostosowania i udomowienia, jak również potrzeb fizjologicznych oraz psychicznych zgodnie ze stosowaną praktyką i wiedzą naukową²⁵. Prawodawca unijny przyjął ponadto dyrektywy szczegółowe dotyczące minimalnych norm ochrony świń, cieląt, kur niosek oraz kurcząt utrzymywanych w celu produkcji mięsa²⁶. Tym samym niejako podzielił zwierzęta na te, dla których ustanowiono na poziomie unijnym partykularne warunki dobrostanu oraz na te objęte jedynie przepisami ogólnymi, np. inne niż cielęta bydło czy kozy. Podział ten nie przybrał jedynie formy podmiotowej, lecz także formę przedmiotową związaną z sytuacją, w której zwierzęta się znalazły, czego odzwierciedleniem są regulacje dotyczące ochrony zwierząt podczas transportu i związanych z tym działań²⁷ oraz wspomniane już rozporządzenie w sprawie ochrony podczas uśmiercania.

Przywołane powyżej dyrektywy nadal pozostają w mocy. Zmieniła się tylko regulacja ogólna dotycząca urzędowej kontroli żywności. Rozporządzenie 2017/625 już w pierwszych motywach przywołuje wyrażone w TFUE zobowiązanie do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia zwierząt oraz uwzględniania zdolności tych istot do odczuwania. Przy czym z perspektywy celu urzędowej kontroli żywności obowiązki właścicieli czy posiadaczy zwierząt i właściwych organów do zapewnienia „humanitarnego traktowania oraz oszczędzania im niepotrzebnego bólu i cierpienia” uzasadniane są naukowymi dowodami, związanymi również z potencjalnym wpływem na jakość i bezpieczeństwo żywności pochodzenia zwierzęcego²⁸. W części normatywnej tego aktu prawodawca unijny podjął próbę usystematyzowania regulacji w tym zakresie. Wyrazem tego jest

²⁵ Podobne zagadnienia zawierała już Europejska Konwencja o ochronie zwierząt hodowlanych i gospodarskich sporządzona w Strasburgu 10 marca 1976 r. (Dz.U. 2008, nr 104, poz. 665).

²⁶ Dyrektywa Rady 2008/120/WE z dnia 18 grudnia 2008 r. ustanawiająca minimalne normy ochrony świń (Dz.Urz. UE L 47/5, 18.02.2009); dyrektywa Rady 2008/119/WE z dnia 18 grudnia 2008 r. ustanawiająca minimalne normy ochrony cieląt (Dz.Urz. UE L 10/7, 15.01.2009); dyrektywa Rady 1999/74/WE z dnia 19 lipca 1999 r. ustanawiająca minimalne normy ochrony kur niosek (Dz.Urz. UE L 203/53, 3.08.1999); dyrektywa Rady 2007/43/WE z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie ustanowienia minimalnych zasad ochrony kurcząt utrzymywanych z przeznaczeniem na produkcję mięsa (Dz.Urz. UE L 182/19, 12.07.2007). Por. I. Lipińska, *op. cit.*, s. 74; Europejski Trybunał Obrachunkowy, *op. cit.*, s. 29.

²⁷ 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 93/11/WE oraz rozporządzenie (WE) nr 1255/97 (Dz.Urz. UE L 3/1, 5.01.2005).

²⁸ Por. motywy 1 i 7 rozporządzenia 2017/625.

identyfikacja wymogów dotyczących dobrostanu jako odrębnego od wymogów dotyczących zdrowia zwierząt²⁹ obszaru urzędowej kontroli żywności³⁰, a także wprowadzenie norm ogólnych dotyczących kontroli urzędowych oraz działań podejmowanych przez właściwe organy względem regulacji dobrostanowych³¹.

Omawiane akty w świetle braku legalnej definicji dobrostanu pozwalają jedynie na precyzyjne wyliczenie wymogów prawodawstwa unijnego w tym zakresie. Przykładowo w transporcie zwierząt będzie to m.in. przewóz w warunkach gwarantujących im brak zranień lub niepotrzebnego cierpienia³², dojenie w odstępach nie większych niż 12 godzin³³, umożliwienie aklimatyzacji przed rozpoczęciem podróży, zakaz stosowania poganiaczy lub innych narzędzi z zaostrzonymi końcami, normy w zakresie dostarczania minimalnych zapasów wody i karmy³⁴. W przypadku kurcząt utrzymywanych z przeznaczeniem na produkcję mięsa³⁵ ustanowiono wymogi w zakresie np. stałego dostępu do suchej ściółki o kruchej powierzchni, jak również poziomu oświetlenia o intensywności co najmniej 20 luksów przy włączonym oświetleniu³⁶. Względem wszystkich zwierząt, których warunki dobrostanu objęte są urzędową kontrolą żywności, będzie to np. zapewnienie odpowiedniej wentylacji, poziomu kurzu, temperatury czy wilgotności w pomieszczeniach. Powyższe sugeruje działania legislacyjne *a casu ad casum*, co wydaje się wiązać z uzasadnianiem regulacji dobrostanowych dowodami naukowymi i kontekstem potencjalnego wpływu humanitarnego traktowania na żywność pochodzenia zwierzęcego.

²⁹ Przy czym istotne jest tu wyrażenie „wymogi dotyczące”, tak odrębne od obszarów dotyczących żywności i bezpieczeństwa żywności, produkcji ekologicznej czy pasz i bezpieczeństwa pasz.

³⁰ Por. art. 1 ust. 2 lit. d i f rozporządzenia 2017/625; A. Serlikowska, *Wdrażanie unijnej reformy urzędowej kontroli żywności*, „Kontrola Państwowa” 2019, nr 6, s. 42.

³¹ Rozporządzenie określa zakres przedmiotowy działań właściwych organów w zakresie weryfikacji obowiązków związanych z transportem zwierząt (zdolności do podróży, realistyczności dzienników podróży, zezwoleń i świadectw dotyczących kierowców, osób obsługujących i środków transportu). Jednocześnie obliguje organy do zapobiegania opóźnieniom w związku z przeprowadzonymi czynnościami lub zmniejszeniem ich do minimum, podkreślając, że wstrzymanie zwierząt podczas transportu może nastąpić tylko z uwagi na zdrowie zwierząt lub ludzi czy „bezwzględna konieczność” dla dobrostanu. Wskazuje ponadto podstawy do wydania zakazu przewożenia określonych zwierząt na długi dystans czy nakazu rozładunku, napojenia, nakarmienia i umożliwienia odpoczynku do czasu zdolności do dalszego transportu. Określa także uprawnienia Komisji do przyjmowania aktów delegowanych ustanawiających dodatkowe wymogi w zakresie kontroli dobrostanu w ramach urzędowej kontroli żywności. Por. art. 21 rozporządzenia 2017/625.

³² Chociażby poprzez odpowiednie zaprojektowanie, skonstruowanie, utrzymywanie i obsługiwane środków transportu, kontenerów i ich instalacji, np. antypoślizgowej powierzchni podłogowej.

³³ W przypadku dojnych krów, owiec i kóz, którym nie towarzyszy potomstwo.

³⁴ Por. rozporządzenie 1/2005, *passim*.

³⁵ Z wyłączeniem gospodarstw określonych w art. 1 ust. 1 dyrektywy Rady 2007/43/WE.

³⁶ Mierzone na poziomie oka ptaka, oświetlające przynajmniej 80% powierzchni użytkowej.

Podjęcie do dobrostanu zwierząt w krajowych regulacjach dotyczących urzędowej kontroli żywności

Analogicznie jak w przypadku prawodawstwa unijnego do prawa polskiego nie została wprowadzona definicja dobrostanu. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej³⁷ odnosi się do tego pojęcia tylko w zakresie jego badania po przybyciu zwierząt do rzeźni w kontekście środków zaradczych, podejmowanych przez lekarza weterynarii, który z przyczyn finansowych lub organizacyjnych nie jest w stanie wykonać ustawowych zadań Inspekcji³⁸. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt³⁹ koncentruje się natomiast na dobrostanie kurcząt brojlerów w związku z kontrolą produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do spożycia przez ludzi, wyposażając urzędowego lekarza weterynarii w uprawnienia w przypadku niskiego⁴⁰ poziomu tego dobrostanu. Omawiane pojęcie przywoływane jest wyłącznie jeden raz w Kodeksie Etyki Lekarza Weterynarii w rozdziale dotyczącym powinności lekarza weterynarii⁴¹.

Z instrukcji Głównego Lekarza Weterynarii w sprawie postępowania powiatowych lekarzy weterynarii przy przeprowadzaniu kontroli gospodarstw utrzymujących zwierzęta pod względem dobrostanu zwierząt oraz raportowania o przeprowadzonych kontrolach z elementami zwalczania chorób zakaźnych (nr BP.0200.1.8.2022⁴²) można natomiast wyprowadzić definicję kontroli dobrostanu. Obejmuje ona: opiekę i kontrolę właściciela, karmienie i pojenie zwierząt, warunki utrzymania (dostępna powierzchnia, pomieszczenia oraz sprzęty, warunki środowiskowe, zabiegi zootechniczne, przemieszczanie zwierząt), doku-

³⁷ T.j. Dz.U. 2024, poz. 12.

³⁸ Art. 16 ust. 1 pkt 1 lit. d ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej.

³⁹ T.j. Dz.U. 2023, poz. 1580.

⁴⁰ Wątpliwości budzi określenie „niski poziom dobrostanu”, oznaczające możliwość stosowania gradacji w tym zakresie bez jednoczesnego definiowania tych stopni. Wydaje się, że pojęcie dobrostanu, wartościowo zbliżone do zdrowia, nie powinno być stopniowalne. Przedstawiciele nauk rolniczych, powołując się na prace D. Brooma, wskazują jednak, że dobrostan może przyjmować dwa skrajne poziomy: od dobrego (*good welfare*) do złego (*poor welfare*). „W polskiej terminologii określenie »dobry dobrostan« lub »zły dobrostan« w aspekcie lingwistycznym jest niezręczne i dlatego używa się określeń: »wysoki lub niski poziom dobrostanu«. Jeżeli zwierzęta potrafią »uporać się« ze środowiskiem, przystosowują się do zachodzących w nim zmian, wtedy ich poziom dobrostanu jest wysoki. Zwierzęta mające trudności z »radzeniem« sobie ze środowiskiem będą osiągały obniżony poziom dobrostanu (lub niski, gdy nie potrafią się »uporać«). W warunkach produkcyjnych najczęściej występuje niski lub obniżony poziom dobrostanu zwierząt” (T. Bombik, E. Bombik, B. Biesiada-Drzazga, *op. cit.*, s. 25 i wskazana tu literatura).

⁴¹ M. Tracz, A. Jackowska-Tracz, *Prawa zwierząt a dobrostan zwierząt – potrzeba zmian w Kodeksie Etyki Lekarza Weterynarii*, „Życie Weterynaryjne” 2002, nr 97, s. 243.

⁴² <https://www.wetgiw.gov.pl/download/instrukcja-GLW-dobrostan-gospodartswa,3629.pdf> (dostęp: 6.03.2024).

mentację leczenia oraz hodowlaną, jak również rejestry upadków (pkt IV.1.2). Jest to jednak dokument o charakterze wewnętrznym. Nie wiąże zatem obywateli, a jedynie porządkuje lub doprecyzowuje obowiązki przypisane tej inspekcji na podstawie przepisów powszechnie obowiązujących.

Z perspektywy urzędowej kontroli żywności dobrostan na poziomie krajowym, podobnie jak w przypadku prawa unijnego, będzie zatem rozumiany poprzez pryzmat wymogów stawianych właścicielom, posiadaczom lub opiekunom zwierząt gospodarskich, przede wszystkim na poziomie rozporządzeń⁴³. Przykładowo w zakresie cieląt, świń, kur niosek i kurcząt brojlerów będą to zagadnienia dotyczące m.in. minimalnych norm powierzchni pomieszczeń, ich wyposażenia oraz czyszczenia, doglądania zwierząt oraz zabiegów ustanowione w rozporządzeniu w sprawie wymagań i sposobu postępowania przy utrzymywaniu gatunków zwierząt gospodarskich, dla których normy ochrony zostały określone w przepisach Unii Europejskiej⁴⁴. Jak wskazuje nazwa aktu, wymogi te powinny być tożsame z tymi oczekiwanymi przez prawodawcę unijnego. Wbrew tytułowi dotyczy to również rozporządzenia w sprawie minimalnych warunków utrzymywania gatunków zwierząt gospodarskich innych niż te, dla których normy ochrony zostały określone w przepisach Unii Europejskiej⁴⁵, wdrażającego postanowienia dyrektywy Rady 98/58/WE z dnia 20 lipca 1998 r. dotyczącej ochrony zwierząt gospodarskich⁴⁶.

Dobrostan zwierząt a oczekiwania konsumentów

Według badania Eurobarometru z października 2023 r. aż 84% Europejczyków uważa, że dobrostan zwierząt gospodarskich w ich kraju powinien być lepiej chroniony. Prawie 74% wskazuje na potrzebę większej ochrony dobrostanu zwierząt, a ponad 90% uważa, że praktyki rolnicze i hodowlane powinny spełniać pod-

⁴³ Wspomniane wyżej akty ustawowe koncentrują się na obowiązkach i uprawnieniach kontrolnych organów. Widoczne jest to również na gruncie ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (t.j. Dz.U. 2023, poz. 1075), która co prawda w kolejnych rozdziałach określa wymagania weterynaryjne m.in. dla podejmowania działalności nadzorowanej, przywozu zwierząt, tranzytu czy handlu, jednak określa je na poziomie minimalnym, w szczególności wprowadzając delegacje ustawowe (np. art. 10, 18, 30 czy 47).

⁴⁴ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 15 lutego 2010 r. w sprawie wymagań i sposobu postępowania przy utrzymywaniu gatunków zwierząt gospodarskich, dla których normy ochrony zostały określone w przepisach Unii Europejskiej (Dz.U. 2010, nr 56, poz. 344).

⁴⁵ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 28 czerwca 2010 r. w sprawie minimalnych warunków utrzymywania gatunków zwierząt gospodarskich innych niż te, dla których normy ochrony zostały określone w przepisach Unii Europejskiej (t.j. Dz.U. 2019, poz. 1966).

⁴⁶ Przytoczone rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi są odzwierciedleniem opisanego podziału występującego w prawie unijnym.

stawowe wymogi etyczne w zakresie przestrzeni, środowiska, pożywienia, wody czy też samego traktowania zwierząt. Co więcej, 60% respondentów zadeklarowało, że byłoby skłonnych płacić więcej za produkty pochodzące z systemów rolniczych dbających o dobrostan zwierząt⁴⁷. W ankiecie przeprowadzonej na zlecenie Polskiego Związku Hodowców i Producentów Bydła Mięsnego w Polsce prawie 63% respondentów zadeklarowało w 2023 r. gotowość do wyższej zapłaty za produkty posiadające certyfikat dobrostanu zwierząt i pochodzące ze zrównoważonej produkcji⁴⁸.

Postępujące zmiany w zakresie postrzegania zwierząt i środowiska naturalnego przez społeczeństwo wpływają na organy unijne. W dniu 20 maja 2020 r. Komisja Europejska przyjęła komunikat w sprawie strategii „od pola do stołu” na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego. W dokumencie tym dobrostan zwierząt nie jest postrzegany jedynie w kontekście szeroko rozumianej jakości żywności, lecz także zdrowia zwierząt, zmniejszenia zapotrzebowania na leki oraz potencjalnego wpływu na zachowanie różnorodności biologicznej. Komisja Europejska zadeklarowała również rozważenie możliwości etykietowania informującego o dobrostanie zwierząt w celu lepszego przekazywania wartości w łańcuchu żywnościowym⁴⁹.

Należy zauważyć, że na rynku europejskim dostępne są środki spożywcze z etykietowaniem zawierającym informacje sugerujące spełnianie standardów dotyczących dobrostanu bądź wręcz pochodzenie od szczęśliwych zwierząt. Część związana jest z certyfikacją przeprowadzaną przez prywatne podmioty. Wymóg ekologicznego utrzymania zwierząt dotyczy natomiast certyfikacji publicznej związanej z rolnictwem ekologicznym⁵⁰.

Teoretycznie deklaracja pochodzenia od zwierząt o odpowiednim dobrostanie jest weryfikowalna w ramach urzędowej kontroli żywności. Zagadnie-

⁴⁷ Por. *Dobrostan zwierząt jest ważny dla konsumentów*, 20.12.2023, <https://www.ppr.pl/wiadomosci/dobrostan-zwierzat-jest-wazny-dla-konsumentow> (dostęp: 5.01.2024); European Commission, *Eurobarometer Shows How Important Animal Welfare Is for Europeans*, 19.10.2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_4951 (dostęp: 5.01.2024).

⁴⁸ Por. Zarząd Polskiego Związku Hodowców i Producentów Bydła Mięsnego, *Dobrostan. Społeczne postrzeganie wołowiny w Polsce*, 2023, https://dobrostan.info/wp-content/uploads/2023/10/Dobrostan.-Spoleczne-spostrzeganie-wolowiny-w-Polsce_compressed.pdf (dostęp: 5.03.2024).

⁴⁹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Strategia „od pola do stołu” na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego, Bruksela, 20.05.2020, COM/2020/381 final; M. Tracz, A. Jackowska-Tracz, *op. cit.*, s. 243–245.

⁵⁰ Por. art. 37 ustawy z dnia 23 czerwca 2022 r. o rolnictwie ekologicznym i produkcji ekologicznej (t.j. Dz.U. 2023, poz. 1235, ze zm.) w zw. z pkt 1.7 czy 3.1.6 załącznika II do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/848 z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 834/2007 (Dz.Urz. UE L 150/1, 14.06.2018, ze zm.).

nie zadeklarowane przez podmiot działający na rynku spożywczym staje się wymaganym i ewentualnie sankcjonowanym administracyjnie w przypadku niespełniania deklaracji. Zgodnie z art. 7 ust. 1 lit. a rozporządzenia 1169/2011⁵¹ informacje na temat żywności nie mogą wprowadzać w błąd m.in. co do metod produkcji środka spożywczego. Określona w art. 4 polskiej ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych definicja jakości handlowej natomiast zakłada, że produkty wprowadzone do obrotu powinny spełniać wymagania w zakresie swoich cech, jeżeli w przepisach zostały określone takie wymagania, oraz dodatkowe wymagania, jeżeli ich spełnienie zostało zadeklarowane przez producenta⁵². Stąd na podstawie już obowiązujących przepisów możliwe jest kwestionowanie przez organy urzędowej kontroli żywności deklaracji dotyczących szczęśliwych zwierząt dostępnych na opakowaniach środków spożywczych. Zasadnicze pytanie brzmi jednak, jak taki komunikat zweryfikować i czy w ogóle można w przypadku produktów zwierzęcych i odzwierzęcych rozważać „szczęście” tych zwierząt, od których pochodzą. W praktyce krajowych organów urzędowej kontroli żywności znajdują się decyzje dotyczące nałożenia administracyjnej kary pieniężnej za wprowadzenie do obrotu produktów zawierających podobne deklaracje, ale kwestionowanych z uwagi na sugerowanie ekologicznej metody produkcji⁵³.

Zakończenie

Dobrostan zwierząt w rozumieniu urzędowej kontroli żywności wywodzi się z idei zapewnienia zwierzętom humanitarnego traktowania oraz oszczędzania im niepotrzebnego bólu i cierpienia. Wydaje się jednak, że ocena w zakresie „zbędności” czy też „niezbędności” bólu i cierpienia wiąże się z postawioną przez art. 13 TFUE granicą konieczności przestrzegania przepisów prawnych i administracyjnych oraz zwyczajów państw członkowskich. Stąd, jak stanowi rozporządzenie 2017/625, kontrole urzędowe przeprowadza się w związku z weryfikacją zgodności

⁵¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1924/2006 i (WE) nr 1925/2006 oraz uchylecia dyrektywy Komisji 87/250/EWG, dyrektywy Rady 90/496/EWG, dyrektywy Komisji 1999/10/WE, dyrektywy 2000/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, dyrektyw Komisji 2002/67/WE i 2008/5/WE oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 608/2004 (Dz.Urz. UE L 304/18, 21.11.2011, ze.zm.).

⁵² Por. art. 4 w zw. z art. 3 pkt 5 i 10 oraz art. 40a ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (t.j. Dz.U. 2023, poz. 1980, ze zm.).

⁵³ Por. decyzja Prezesa Urzędu Ochrony Konsumentów i Konkurencji z dnia 4 października 2023 r., DIH-1/59/2013.

prawodawstwa unijnego w obszarze wymogów dotyczących dobrostanu zwierząt⁵⁴, a nie w obszarze dobrostanu. Ta pozornie niewielka różnica językowa podkreśla, że wyżej wskazane przepisy mają za podstawowy cel jakość oraz bezpieczeństwo żywności pochodzenia zwierzęcego. W tym kontekście wymogi w zakresie dobrostanu zwierząt są zatem weryfikowanymi przez urzędową kontrolę żywności zasadami dotyczącymi prób uwzględniania zdolności tych istot do odczuwania poprzez nienarażanie ich na niepotrzebne cierpienie, ból lub zranienie.

W świetle przeprowadzonej analizy należy podkreślić, że „dobrostan zwierząt w rozumieniu urzędowej kontroli żywności” jest sformułowaniem skrótowym. W obecnie obowiązującym stanie prawnym w istocie dotyczy ono dyrektyw w zakresie uwzględniania zdolności do odczuwania zwierząt w procesie „od pola do stołu”. Zasady te określone są przede wszystkim na poziomie prawodawstwa europejskiego, którego odzwierciedleniem są regulacje krajowe. Należy zauważyć, że przepisom tym brakuje usystematyzowania. W przestrzeni prawnej jawią się jako szereg bardzo precyzyjnych uregulowań w zakresie konkretnych gatunków zwierząt czy nawet ich stadiów rozwojowych (cielęta) lub też wręcz przeciwnie – zagadnień bardzo ogólnych lub mało przejrzystych⁵⁵. W związku z tym należy postulować wprowadzenie regulacji służących uporządkowaniu tego stanu, które służyłyby nie tylko zwierzętom, lecz także podmiotom zobligowanym do stosowania przedmiotowych wymogów i organom je kontrolującym.

Bibliografia

- Bombik T., Bombik E., Biesiada-Drzazga B., *Dobrostan zwierząt w aspekcie kryteriów i metod oceny*, „Przegląd Hodowlany” 2013, nr 6.
- Dobrostan zwierząt jest ważny dla konsumentów*, 20.12.2023, <https://www.ppr.pl/wiadomosci/dobrostan-zwierzat-jest-wazny-dla-konsumentow> (dostęp: 5.01.2024).
- Doktor J., *Wpływ postępowania przedubojowego na jakość tuszki i mięsa kurcząt rzeźnych*, „Wiadomości Zootechniczne” 2007, nr 3.
- Elżanowski A., Pietrzykowski T., *Zwierzęta jako nieosobowe podmioty prawa*, „Forum Prawnicze” 2013, nr 1.
- European Commission, *Eurobarometer Shows How Important Animal Welfare Is for Europeans*, 19.10.2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_4951 (dostęp: 5.01.2024).
- Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Dobrostan zwierząt w UE – zmniejszenie dystansu między ambitnymi celami a praktycznym wdrażaniem*, Luksemburg 2018.
- Korzycka M., Wojciechowski P., *System prawa żywnościowego*, Warszawa 2017.
- Kuszwelwicz K., *Prawa zwierząt. Praktyczny przewodnik*, Warszawa 2019.

⁵⁴ *A contrario* art. 1 ust. 2 lit. a, c lub i rozporządzenia 2017/625.

⁵⁵ Por. I. Lipińska, *op. cit.*, s. 75–77.

- Lipińska I., *Z prawnej problematyki dobrostanu zwierząt gospodarskich*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 1, DOI: <https://doi.org/10.14746/ppr.2015.16.1.3>.
- Serlikowska A., *Wdrażanie unijnej reformy urzędowej kontroli żywności*, „Kontrola Państwowa” 2019, nr 6.
- Tereszkiewicz K., Choroszy K., *Wpływ obrotu przedubojowego na dobrostan tuczników i jakość wieprzowiny*, „Przegląd Hodowlany” 2015, nr 1.
- Tracz M., Jackowska-Tracz A., *Prawa zwierząt a dobrostan zwierząt – potrzeba zmian w Kodeksie Etyki Lekarza Weterynarii*, „Życie Weterynaryjne” 2002, nr 97.
- Zarząd Polskiego Związku Hodowców i Producentów Bydła Mięsnego, *Dobrostan. Społeczne postrzeganie wołowiny w Polsce*, 2023, https://dobrostan.info/wp-content/uploads/2023/10/Dobrostan.-Spoleczne-spostrzeganie-wolowiny-w-Polsce_compressed.pdf (dostęp: 5.03.2024).

Abstrakt: Celem rozważań jest przybliżenie pojęcia dobrostanu zwierząt w urzędowej kontroli żywności w prawodawstwie unijnym i krajowym. Autorka w pierwszej kolejności opisuje podejście do dobrostanu w związku z rozwojem regulacji dotyczącej łańcucha rolno-spożywczego. Następnie przybliża badania dotyczące oczekiwań konsumentów w tym zakresie oraz koncepcję nowej strategii od pola do stołu. W konsekwencji zauważa, że kontrole urzędowe przeprowadza się w związku z weryfikacją zgodności prawodawstwa unijnego w obszarze wymogów dotyczących dobrostanu zwierząt, a nie w obszarze dobrostanu. Ta pozornie niewielka różnica językowa podkreśla, że przepisy mają za podstawowy cel jakość oraz bezpieczeństwo żywności pochodzenia zwierzęcego. W tym kontekście wymogi w zakresie dobrostanu zwierząt są zatem weryfikowanymi przez właściwe organy zasadami dotyczącymi prób uwzględniania zdolności zwierząt do odczuwania w szeroko rozumianym procesie produkcji żywności.

Słowa kluczowe: urzędowa kontrola żywności; dobrostan zwierząt; bezpieczeństwo żywności; strategia od pola do stołu

Abstract: The aim of deliberations is to describe the concept of animal welfare in official food control in EU and national legislation. The author first describes the approach to welfare in relation to the development of agri-food chain regulation. Then she presents consumer expectations in this area and the concept of a new farm-to-table strategy. Consequently, she notes that official inspections are carried out in connection with verifying compliance with EU legislation in the area of animal welfare requirements, not in the area of welfare. This seemingly minor linguistic difference means that the legislation has as its primary objective the quality and safety of food of animal origin. In this context, animal welfare requirements are therefore rules verified by competent authorities to try to take into account the animals' ability to feel in the food production process.

Keywords: official food control; animal welfare; safety of food; farm-to-table strategy