

Odpowiedzialność karna za naruszenia przepisów ustawy o ochronie zwierząt i o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych. Część III

Joanna Misiewicz

W poprzednich częściach artykułu zostały omówione przepisy karne zawarte w ustawie o ochronie zwierząt oraz ustawie o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt. Ostatnia część poświęcona jest karom administracyjnym, które przewidział ustawodawca w przepisach prawa określających wymagania weterynaryjne, jakie należy spełniać przy prowadzeniu danego rodzaju działalności.

Sankcje administracyjne należy rozumieć jako kary stosowane w prawie administracyjnym. Zgodnie z ustawą zasadniczą przyjmuje się, że odpowiedzialność karna w rozumieniu art. 42 Konstytucji obejmuje nie tylko odpowiedzialność za przestępstwa czy wykroczenia, ale również inne przewidziane prawem formy (w tym również kary nakładane przez uprawnione organy zgodnie z zasadami prawa administracyjnego). Podkreślenia wymaga fakt, że nałożenie kary administracyjnej stanowi swego rodzaju środek, za pomocą którego organy administracji publicznej mogą egzekwować normy określone w ustawach. Zasadniczą różnicą pomiędzy karą wymierzaną zgodnie z przepisami karnymi a sankcją administracyjną jest również podmiot, na którego może być ona nałożona. W pierwszym przypadku odpowiedzialności karnej z tytułu naruszenia przepisów karnych podlegać może jedynie osoba fizyczna (pod warunkiem wypełnienia wszystkich znamion czynu zabronionego), podczas gdy w drugim przypadku kara administracyjna nałożona może być nie tylko na osobę fizyczną, ale także na osobę prawną czy jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Jedną z zasadniczych funkcji kar administracyjnych jest ich charakter represyjny (1).

Celem nakładania kar administracyjnych jest przymuszenie podmiotów do stosowania nakazów i zakazów. Wyraził to w swoim orzeczeniu Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu: *Sens kary administracyjnej tkwi w przymuszeniu do respektowania nakazów i zakazów, w tym przypadku obowiązków rejestracyjnych. Brak zatem stosownej sankcji powodowałby, że przepis nakładający dany obowiązek stałby się martwy, a niespełnienie wprowadzonego obowiązku byłoby nagminne, co biorąc pod uwagę opisane na wstępie cele stawiane przed organami nadzoru weterynaryjnego znacznie ograniczyłoby lub nawet wykluczyłoby możliwość ich osiągnięcia* (2).

Różnicą pomiędzy sankcją administracyjną a karą jest w przypadku kar administracyjnych poniesienie odpowiedzialności bez względu na winę. Wystarczy samo naruszenie normy prawnej, aby można było nałożyć karę administracyjną.

Ustawa o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt przewiduje kary administracyjne za przekroczenie jej zapisów. Czyny które podlegają karom pieniężnym są wymienione enumeratywnie w rozdziale 10a ustawy. Przykładowo można podać, że dotyczą one prowadzenia określonej działalności nadzorowanej bez wymaganej rejestracji, zatwierdzenia lub warunkowego zatwierdzenia lub niedopełnienia wymaganych obowiązków w zakresie prowadzenia wskazanej działalności nadzorowanej. Kary mogą być nakładane na posiadaczy zwierząt, którzy nie stosują się do nakazów i zakazów wydanych przez powiatowego lekarza weterynarii w związku z podejrzeniem lub potwierdzeniem podejrzenia, że zwierzęta żywione były niedozwolonymi produktami pochodzenia zwierzęcego (np. na bazie mączki kostnej). Ponadto posiadacz zostanie obciążony karą pieniężną również w przypadku, gdy wbrew ciążącemu na nim obowiązkowi nie poinformuje powiatowego lekarza weterynarii o lokalizacji rzeźni, w której zgodnie z wydaną decyzją ma być dokonany ubój zwierząt. Wysokości kar pieniężnych określone zostały w rozporządzeniu (3).

W dalszej części ustawy ustalono, jakiego rodzaju działania lub zaniechania podlegają sankcji administracyjnej oraz w jaki sposób obliczana jest wysokość kar. Przykładowo można wymienić zaniechania w postaci nieodosobnienia zwierzęcia podejrzanego o chorobę zakaźną lub chorego, nieodkazania miejsc, które zgodnie z ustawą powinny być poddane takim zabiegom, niepoddawania zwierząt obowiązkowym szczepieniom. Kary obliczane są jako część lub wielokrotność kwoty przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia.

Nakładanie kar administracyjnych leży w gestii powiatowego lub granicznego lekarza weterynarii i odbywa się w drodze decyzji administracyjnej. Zgodnie z art. 85 aa ust. 3 powiatowy lekarz weterynarii ustala wysokość nakładanych kar, mając na względzie zagrożenie dla bezpieczeństwa zdrowia publicznego lub zdrowia zwierząt, zakres lub stopień naruszeń, biorąc pod uwagę nie tylko wielkość gospodarstwa, ale także liczbę zwierząt lub wielkość produkcji, jeśli naruszenia przepisów ustawy dotyczą takiej działalności. Ustawa przewiduje również większą odpowiedzialność pieniężną dla podmiotów, które ponownie dopuściły się określonych w ustawie działań lub zaniechań podlegających sankcji kary administracyjnej. Egzekucja kar pieniężnych odbywa się zgodnie z przepisami ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (4). W ustawie przewidziane są również sankcje o charakterze niepieniężnym, np. wydanie decyzji zakazującej oraz wykreślenie z rejestru

działalności nadzorowanej podmiotu, który nie zastosował się do nakazów lub zakazów uprzednio wydanych w drodze decyzji.

Zgodnie z linią orzeczniczą sądy poddają krytyce stanowisko przemawiające za tym, że w stosunku do podmiotów, które nie dokonały zgłoszenia zamiaru prowadzenia działalności nadzorowanej, a więc prowadzą ją nielegalnie, można stosować wyłącznie kary przewidziane w art. 85 ust. 1, a pominąć kary administracyjne, które zdaniem organów powinny mieć zastosowanie tylko do działalności zgłoszonych, a więc prowadzonych legalnie. Zdaniem sądu takie rozwiązanie wyłączałoby możliwość stosowania sankcji przewidzianych prawem karnym i administracyjnym (5).

Ciekawą kwestią jest zbieg kary administracyjnej i kary za wykroczenie lub przestępstwo, która nie została wprost uregulowana w przepisach prawa, inaczej niż jest to w przypadku zbiegu np. przestępstwa i wykroczenia. Zgodnie z literaturą kwestie takie są na ogół rozstrzygane przez Trybunał Konstytucyjny w drodze pytań prawnych zadawanych przez sądy. Podkreślenia wymaga pogląd, że rzymska zasada *ne bis in idem* – nieorzekania ponownego w tej samej sprawie – ma zastosowanie do postępowań karnych, których jedną z ról jest funkcja represyjna (6).

Postępowanie administracyjne, mające na celu zwalczanie i zapobieganie chorobom zakaźnym zwierząt, obejmuje szereg procedur. Każda z nich jest uregulowana nie tylko w Kodeksie postępowania administracyjnego, ale także w ustawach szczegółowych. Począwszy od zapobiegania chorobom poprzez działania wyspecjalizowanych organów, mające na celu wykrycie ogniska chorobowego, a skończywszy na stadium zarazy, postępowanie zostało uregulowane kompleksowo. Z uwagi na pojawiające się ciągle różnego rodzaju choroby (np. afrykański pomór świń, ptasia grypa) ustawodawca stara się szybko reagować, wydając odpowiednie rozporządzenia. Liczne dyrektywy i decyzje unijne również mają na celu zapobieganie nadmiernemu rozprzestrzenianiu się chorób. Wymiana informacji pomiędzy państwami członkowskimi pozwala na bieżąco monitorować sytuację epizootyczną i podejmować odpowiednie działania ustawodawcze.

Istotne z punktu widzenia zapobiegania epizootiom na obszarze Unii Europejskiej jest wprowadzenie wytycznych dotyczących prowadzenia dokumentacji związanej ze zwalczaniem chorób zakaźnych zwierząt (7). Gromadzi się ją w celu przekazania informacji dotyczących występowania chorób zakaźnych zwierząt do Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA). Urząd rozpoczął działalność w styczniu 2002 r. na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej. Zadania tej instytucji obejmują m.in. wydawanie opinii naukowych oraz doradztwo w zakresie wspierania prawodawstwa unijnego w sprawach mających wpływ na bezpieczeństwo żywności oraz zdrowia i dobrostanu zwierząt. Urząd jest organem finansowanym ze środków budżetu Unii, jednak jest niezależny od Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i państw członkowskich (8). W Polsce punkt koordynacyjny funkcjonuje przy Głównym Inspektoracie Sanitarnym. Powstał on

na mocy porozumienia z EFSA. Celem jego utworzenia było m.in. ułatwienie wymiany informacji na temat ocen ryzyka, wyników naukowych, opinii, utworzenie bazy danych ekspertów (9).

Obecnie istnieją liczne możliwości, jakimi dysponują organy administracyjne posiadające uprawnienia do kontrolowania, zapobiegania, wykrywania i zwalczania chorób stanowiących zagrożenie dla zdrowia i życia ludzi i zwierząt. Wprowadzone sankcje administracyjne i karne nakładają na podmioty obowiązki zastosowania się do przepisów prawa unijnego oraz zachowania porządku prawnego, co ma zapewnić bezpieczeństwo epizootyczne w kraju.

Piśmiennictwo

1. https://iusnovum.lazarski.pl/fileadmin/user_upload/dokumenty/czasopisma/ius-novum/2014/Dr_hab_Maciej_Rogalski_prof_Uczelni_Lazarskiego_Odpowiedzialnosc_karna_a_odpowiedzialnosc_administracyjna.pdf
2. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 15 marca 2016 r. II SA/Wr 859/15, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.
3. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 2 maja 2014 r. w sprawie wysokości kar pieniężnych za naruszenia określone w przepisach o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt dotyczące postępowania z produktami ubocznymi pochodzenia zwierzęcego i produktami pochodnymi (Dz.U. 2014 poz. 629).
4. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. 2019 poz. 1438 t.j.).
5. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 20 listopada 2012 r., II SA/Łd 841/12.
6. Nowak P.: Zbieg sankcji penalnej z sankcją administracyjną – *de lege lata* i postulaty *de lege ferenda*, https://www.czpk.pl/dokumenty/publikacje/2012/05/3-2012-Nowak_P-Zbieg_sankcji_penalnej_z_sankcja_administracyjna-de_lege_lata_i_postulaty_de_lege_ferenda.pdf
7. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 4 lipca 2017 r. w sprawie sposobu prowadzenia dokumentacji związanej ze zwalczaniem chorób zakaźnych zwierząt (Dz.U. 2017 poz. 1388).
8. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 178/2002 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. L 31 z dnia 1 lutego 2002 r.).
9. <https://gis.gov.pl/zywnosc-i-woda/polski-punkt-koordynacyjny-efsa/>