

Paweł Czechowski

Uniwersytet Warszawski, Polska

e-mail: p.czechowski@wpia.uw.edu.pl

ORCID: 0000-0002-7124-5780

ADMINISTRACYJNOPRAWNE MECHANIZMY ZWALCZANIA AFRYKAŃSKIEGO POMORU ŚWIŃ (ASF)

ADMINISTRATIVE AND LEGAL MECHANISMS OF COMBATING AFRICAN SWINE FEVER (ASF)

Abstract

The article presents the genesis of the occurrence and origin of the African Swine Fever virus (ASF). In the absence of the discovery of a vaccine against the ASF virus, the only form of combating it is the application of administrative legal mechanisms characteristic of sanitary and veterinary law. The subject of the analysis are the administrative and legal mechanisms used to fight the ASF virus: the bans, orders, and mixed structures. The legal analysis performed was based on the legal regulations of the European law and the Polish national law. The final remarks include an assessment of the effectiveness of the discussed legal mechanisms.

KEYWORDS

orders, prohibitions, mixed structures, administrative and legal mechanisms of combating the ASF virus, European law and national law

SŁOWA KLUCZOWE

nakazy, zakazy, konstrukcje mieszane, administracyjnoprawne mechanizmy zwalczania wirusa ASF, prawo europejskie i prawo krajowe

1. WYSTĘPOWANIE I POCHODZENIE WIRUSA ASF

Pojawienie się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej pierwszego przypadku afrykańskiego pomoru świń¹ datowane jest na 2014 r.², kiedy to nieopodal polskiej granicy państwowej z Republiką Białorusi odnaleziono w niewielkiej odległości od siebie dwa martwe dziki, u których stwierdzono występowanie wirusowej choroby zakaźnej ASF, której nosicielami są dziki, w tym guśce afrykańskie, oraz świny hodowlane wszelkich ras. Wirus ten określany jest jako wysoce zjadliwy i oporny na czynniki środowiskowe³.

Przeżywalność wirusa ASF w mięsie padłych dzików lub świń określana jest na kilka miesięcy, natomiast przeżywalność wirusa w mięsie zamrożonym może wynosić kilka lat⁴.

Wirus ASF nie stanowi zagrożenia dla zdrowia ludzi. Jednak jego wysoka przeżywalność jest czynnikiem istotnym w jego transmisji na tereny w znacznym oddaleniu od jego dotychczasowego występowania. Jak wskazują prowadzone badania, jednym z głównych wektorów transmisji wirusa jest człowiek posługujący się środkami transportu służącego do przewozu świń lub mięsa wieprzowego z terenów ogniska zakażenia wirusem. Brak przestrzegania bioasekuracji przez hodowców świń, w tym brak dezynsekcji środków transportu służących zwłaszcza do transportu świń, to główne przyczyny szerzenia się pomoru ASF. Również myśliwi niezachowujący bioasekuracji mogą roznosić wirusa ASF. Dotyczy to również zbieraczy runa leśnego. Wirus ASF rozprzestrzenia się często w hodowlach trzody chlewnej za pośrednictwem zwierząt domowych: psów i kotów, czy też innych zwierząt, takich jak szczury, ptaki krukowate, czy też owady (muchy, komary) oraz kleszcze.

¹ African Swine Fever – ASF.

² Fakt ten odnotowano w pracy: Z. Pejsak, M. Truszczyński, E. Kozak, I. Markowska-Daniel, *Epidemiological analysis of the two first cases of the African Swine Fever in wild boar in Poland*, „Medycyna Weterynaryjna” 2014, nr 70, s. 369–370.

³ M. Flis, *Afrykański pomór świń, fakty, mity, rzeczywistość*, „Życie Weterynaryjne” 2019, nr 90(3), s. 199–202; M. Flis, *Nowe rozwiązania prawnoadministracyjne w zakresie zwalczania afrykańskiego pomoru świń*, „Życie Weterynaryjne” 2018, nr 93(2), s. 93–96.

⁴ B. Konopka, M. Weltz, L. Bocian, K. Mienczuk, M. Frant, N. Mazur, *Analiza przebiegu epizootii afrykańskiego pomoru świń w zachodniej Polsce*, „Życie Weterynaryjne” 2020, nr 95(8), s. 468–470.

Geograficzne aspekty występowania wirusa ASF odnotowano po raz pierwszy w Kenii w 1921 r. Przyjmuje się, że choroba ta do 1957 r. występowała wyłącznie w Afryce. Następnie jej pojawienie odnotowano w 1960 r. w Hiszpanii, a następnie w Portugalii. Pierwszą fazę epidemiologiczną rozprzestrzeniania się pomoru świń w Europie wywołaną wirusem ASF odnotowano we Francji w 1980 r., a następnie we Włoszech w 1969 r. (na Sardynii uznano tę chorobę za endemiczną). Kolejne ogniska występowania powyższego wirusa odnotowano następnie na Maltzie w 1978 r., w Belgii w 1985 r. oraz w 1986 r. w Holandii. Ogniska wirusa ASF w krajach poza Europą odnotowano w 1971 r. na Kubie oraz w Brazylii i na Dominikanie.

Wprowadzenie zasad bioasekuracji w hodowli świń oraz przejście z hodowli domowej świń w gospodarstwach na hodowlę przemysłową pozwoliło na oficjalne odnotowanie Hiszpanii i Portugalii w 1995 r. jako państw wolnych od wirusa ASF⁵.

Po okresie względnej stabilizacji zachorowań i braku większych ognisk zakażeń populacji dzików oraz świń hodowlanych, nową falę zachorowań wywołaną przez wirusa ASF odnotowano w 2007 r. Od tego roku datuje się globalny wzrost oraz rozprzestrzenianie się pomoru, którego pierwotne ogniska odnotowano w Gruzji, do której wirus ASF dotarł drogą morską z Mozambiku.

Rozprzestrzenianie się wirusa ASF odnotowano w kolejności w Armenii, Azerbejdżanie, Grecji oraz Federacji Rosyjskiej. Dostępne informacje wskazują, że od 2018 r. występowanie wirusa ASF odnotowano na Ukrainie, Białorusi, Litwie i w Estonii oraz Polsce. Kolejne ogniska zakażeń odnotowano w Rumunii, Mołdawii, na Węgrzech oraz lokalnie w Czechach i Belgii⁶.

Inwazyjne rozprzestrzenianie się wirusa ASF dotknęło również Azję. Od 2018 r. wirus ASF pustoszy i rozprzestrzenia się w wielkoprzemysłowych fermach hodowli świń w Chinach, budowanych według standardów amerykańskich. Pomór ASF rozprzestrzenił się w Chinach na terytorium całego kraju, w tym na terytorium Hong Kongu i Macau. Duże skupiska wirusa ASF odnotowano też w Indochinach, m.in. w Wietnamie, Laosie, Kambodży i Tajlandii.

2. ADMINISTRACYJNOPRAWNE MECHANIZMY ZWALCZANIA ASF

Światowa medycyna weterynaryjna pomimo zaawansowanych badań nad szczepionką przeciwko wirusowi ASF do końca 2020 r. nie odnotowała sukcesu

⁵ Z. Pejsak, *Program eradykacji wirusa afrykańskiego pomoru świń realizowany w Hiszpanii w latach 1985–1995*, „Życie Weterynaryjne” 2018, nr 98(2), s. 96–99.

⁶ Por. B. Konopka, M. Weltz, L. Bocian, K. Mienczuk, N. Fraut, N. Mazur, *Analiza...*, s. 468–476 wraz z powoływaną literaturą.

w zakresie opracowania i wdrożenia szczepionki. Oznacza to, że zwalczanie wirusa ASF nie może się odbywać w drodze szczepień medyczno-weterynaryjnych, lecz za pomocą stosowania mechanizmów administracyjnych⁷.

Podstawy normatywne zwalczania wirusa ASF zostały oparte na prawie unijnym oraz krajowym systemie prawnym regulujących: kontrolę i redukcję stad dzików, kontrolę obrotu świniami hodowanymi, redukcję świń hodowlanych zarażonych wirusem ASF oraz zabezpieczenie masy poubojowej, kontrolę środków transportowych związanych z obrotem świniami oraz mięsem wieprzowym oraz wprowadzanie i kontrolę stosowania zróżnicowanych środków bioasekuracji prowadzoną pod kontrolą weterynaryjną.

Prawo sanitarno-weterynaryjne⁸ krajowe i unijne generalnie stanowi kompleks regulacji prawnych mający na celu zabezpieczenie przenikania chorób zwierzęcych do zbiorowisk zwierząt hodowlanych. Powyższe regulacje dotyczą również zwalczania i eliminacji chorób odzwierzęcych mogących przenosić się na ludzi. Normy prawne sanitarno-weterynaryjne posługują się władczymi formami działania, w których dominują nakazy, zakazy, czy też konstrukcje mieszane⁹. W przypadku zwalczania wirusa ASF w prawie polskim za pomocą mechanizmów administracyjnych przeważa forma decyzji administracyjnej wydawanej przez organ administracyjny. Często forma ta stwarza konflikt interesów pomiędzy właścicielami, hodowcami świń a polityką zwalczania wirusa ASF.

Problematyka ASF dotyczy też dzierżawców i zarządców obwodów łowieckich, a także myśliwych zrzeszonych w kołach łowieckich. Powyższy konflikt jest powiązany z interesem publicznym reprezentowanym przez państwo, które zwalcza istniejące lub potencjalne ogniska wirusa ASF.

Treść ograniczeń uprawnień właścicieli – hodowców świń czy też dzierżawców myśliwych, wynika z przepisów powszechnie obowiązujących zawartych w aktach prawnych i stanowi niewątpliwie wyraz ingerencji imperium państwa w treść prawa własności lub też prawa posiadania w odniesieniu do dzierżawców.

Przejawia się ona w stanowieniu ograniczenia uprawnień, jak wspomniano powyżej, w drodze nakazów, zakazów, czy też innych konstrukcji złożonych.

⁷ Z. Pejsak, M. Truszczyński, *Szczepionka przeciwko afrykańskiemu pomorowi świń*, „Życie Weterynaryjne” 2020, nr 95(6), s. 358 i n.

⁸ M. Rudy, *Wstęp do prawa sanitarnego i weterynaryjnego*, Warszawa 2016, s. 98 i n.

⁹ Por. M. Król, *Zwalczanie afrykańskiego pomoru świń. Prawo leśne i łowieckie*, (w:) P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2019, s. 665 i n. Mechanizm stosowania przez ustawodawcę nakazów, zakazów lub konstrukcji mieszanych w nowożytnym prawie administracyjnym stanowi ugruntowaną formę regulacji w różnych działach prawa administracyjnego, na co wskazuje literatura przedmiotu. Por. przykładowo: F. Longchamps, *Ograniczenia własności nieruchomości w polskim prawie administracyjnym*, „Przegląd Prawa i Administracji im. E. Tila” 1939, nr 1 i 2, a także M. Budzikowski, *Ograniczenia uprawnień właściciela nieruchomości rolnych*, Warszawa 2018, s. 118–195 (niepublikowana rozprawa doktorska – Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego).

Istota charakteru prawnego nakazu przejawia się w określonej konieczności zachowania się właściciela lub posiadacza wobec rzeczy. Nie ulega wątpliwości, że nakaz wprowadzający obowiązek określonego aktywnego zachowania się ma zastosowanie względem rzeczy. W prawie sanitarno-weterynaryjnym nakaz może prowadzić w ekstremalnych okolicznościach związanych z jego wydaniem nawet do utraty rzeczy. Może on dotyczyć jednostkowych czynności lub ich zespołu. W powyższym przypadku przekształca się on z nakazu prostego w nakaz złożony.

Zakazy stosowane przez prawo sanitarno-weterynaryjne zabraniają podejmowania właścicielom lub posiadaczom rzeczy określonych działań. Norma prawna stanowiąca podstawę do wydania zakazu uniemożliwia uprawnionym podmiotom w przypadku ich wdrożenia podejmowania określonej działalności, która normalnie zgodnie z ich statusem prawnym im przysługuje. Również zakazy, podobnie jak nakazy, mogą mieć charakter prosty lub złożony. Niekiedy ustawodawca lub normodawca może wprowadzić wyjątki od stosowania zakazów. Jak wspomniano powyżej, w prawie sanitarno-weterynaryjnym mogą również występować konstrukcje złożone. Konstrukcja złożona może wystąpić w określonym przypadku. Może być wprowadzana w sytuacji niecierpiącej zwłoki, która zezwala na zawieszenie procedury odwoławczej od decyzji administracyjnej wprowadzającej tego typu konstrukcję normatywną włącznie, np. z natychmiastowym rygorem jej wykonania. Związane może to być z bezpośrednią ingerencją w treść prawa własności lub posiadania w celu ograniczenia prawa lub czasowego pozbawienia prawa do rzeczy. Realizowane jest to w imię wyższej konieczności, np. ograniczenia lub likwidacji źródeł rozprzestrzeniania się chorób zakaźnych. Tego typu czynności prawne podejmowane w drodze decyzji administracyjnej ograniczają część lub nawet całość uprawnień właścicieli lub posiadaczy zwierząt gospodarskich-hodowlanych. Dotyczy to również dzikich zwierząt łownych z uwzględnieniem wypłaty stosownego odszkodowania za utracone prawo.

Tego typu normy prawne prawa sanitarno-weterynaryjnego zezwalające na prewencyjne wydawanie decyzji administracyjnych niewątpliwie w określonych przypadkach zwalczania występowania pomoru zwierząt w imię wyższej konieczności naruszają pewność prawa¹⁰. Pewność prawa stanowi jeden z istotnych czynników psychologicznego wymiaru prawa, który tworzy naczelną wartość prawa jako takiego. W związku z powyższym zakres swobodnego uznania organu administracyjnego (organu weterynaryjnego) powinien być ściśle kontrolowany, gdyż ze swojej natury ingeruje w treść prawa własności lub posiadania.

¹⁰ Por. W. Pańko, *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*, Katowice 1984, s. 208.

3. PRAWO UNIJNE WOBEC ZWALCZANIA WIRUSA ASF

Podstawy prawne zwalczania pomoru ASF znajdują się w normach prawa Unii Europejskiej. Istotną rolę w administracyjnoprawnych mechanizmach zwalczania pomoru ASF pełni ustawodawstwo Unii Europejskiej, w szczególności poprzez dyrektywę Rady 2002/60/WE z dnia 27 czerwca 2002 r. ustanawiającą przepisy szczególne w celu zwalczania afroamerykańskiego pomoru świń zmieniającą dyrektywę 92/119/EWG w zakresie choroby cieszyńskiej i afrykańskiego pomoru świń¹¹. Dyrektywa jako normatywny akt prawa unijnego (skierowana do państwa członkowskiego) ma na celu wprowadzenie określonej regulacji w prawie krajowym wraz z zapewnieniem wykonania w określonych terminach¹². Należy nadmienić, że dyrektywa 2002/60/WE stanowi obecnie podstawę przy budowaniu krajowej polskiej regulacji prawnej w zakresie zwalczania wirusa ASF.

Dyrektywa 2002/60/WE została uzupełniona decyzją Komisji 2002/22/WE z dnia 26 maja 2003 r. zatwierdzającą podręcznik diagnostyczny dotyczący afrykańskiego pomoru świń¹³.

Powyższa decyzja określa dla krajów członkowskich Unii Europejskiej jednolitą procedurę diagnostyczną, metody pobierania wyników badań laboratoryjnych dotyczących wirusa ASF.

Ujednolicenie prawnych i technicznych zasad diagnostycznej procedury przy zwalczaniu wirusa ASF oraz systemu przekazywania informacji pomiędzy zainteresowanymi państwami członkowskimi oraz Komisją jest konieczne ze względu na transgraniczny charakter rozprzestrzeniania się wirusa ASF. Mimo że decyzje wspólnotowe są kierowane do indywidualnych podmiotów (w tym przypadku państw UE), to powiązanie normatywne powyższej decyzji z bezpośrednią treścią dyrektywy 2002/60/WE nie ulega wątpliwości, że czyni ją normą o charakterze powszechnie obowiązującym. Powołana dyrektywa wiąże się z treścią decyzji (art. 18 ust. 3 dyrektywy 2002/60/WE) odnośnie do zapewnienia jednolitej procedury diagnostycznej we wszystkich krajach członkowskich, w tym

¹¹ Dz.Urz. WE L nr 192, s. 27; dalej: dyrektywa 2002/60/WE. Obecnie akt uchylony rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/429 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie przenośnych chorób zwierząt oraz zmieniającym i uchylającym niektóre akty w dziedzinie zdrowia zwierząt („Prawo o zdrowiu zwierząt”) (Dz.Urz. UE L nr 84, s. 1).

¹² Por. P. Czechowski, *Standardy harmonizacji prawa*, (w:) E. Piontek (red.), *Prawo polskie i prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 71. Por. M. Rudy, *Wstęp...*, s. 106–112.

¹³ Dz.Urz. WE L nr 143 z 2003 r., s. 35. Obecnie decyzja uchylona rozporządzeniem delegowanym Komisji (UE) 2020/689 z dnia 17 grudnia 2019 r. uzupełniającym rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/429 w odniesieniu do zasad dotyczących nadzoru, programów likwidacji choroby oraz statusu obszaru wolnego od choroby w przypadku niektórych chorób umieszczonych w wykazie i niektórych nowo występujących chorób (Dz.Urz. UE L nr 174 z 2020 r., s. 211).

w ramach zwyczajnej procedury regulacyjnej, o której mowa w art. 23 ust. 2 dyrektywy 2002/60/WE. Należy przyjąć, że postanowienia powyższej decyzji są ściśle związane z treścią regulacyjną powoływanej dyrektywy 2002/60/WE, na co jednoznacznie wskazuje preambuła decyzji Komisji 2002/22/WE.

Związanie treścią regulacji powyższych aktów prawa unijnego stwarza specyficzną implikację przy wprowadzaniu ich w życie. Jak stanowi dyrektywa 2002/60/WE w art. 28, odnosi się to do przepisów „wykonawczych i administracyjnych”. Dyrektywa 2002/60/WE zobowiązała państwa członkowskie Unii Europejskiej do wprowadzenia w życie w ramach transpozycji do prawa krajowego przepisów powyższej dyrektywy w drodze ustawowej przed dniem 30 czerwca 2003 r. wraz z obowiązkiem powiadomienia o tym fakcie unijnego laboratorium referencyjnego oraz Komisji. Oznaczało to dla krajowych systemów regulacji państw Unii Europejskiej konieczność wdrożenia do krajowych porządków prawnych przepisów powyższej dyrektywy, jak również powiązanych z nią przepisów powoływanej powyżej decyzji.

Kolejna decyzja wykonawcza 2014/178/UE z dnia 9 października 2014 r. w sprawie środków kontroli w zakresie zdrowia zwierząt w odniesieniu do afrykańskiego pomoru świń¹⁴ ustaliła środki kontroli w zakresie zdrowia zwierząt, wprowadziła zakaz wysyłania z obszarów zagrożonych wirusem trzody chlewnej oraz mięsa wieprzowego. Natomiast decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2020/1402 z dnia 5 października 2020 r. zmieniająca załącznik do decyzji wykonawczej 2014/709/UE w sprawie środków kontroli w zakresie zdrowia zwierząt w odniesieniu do afrykańskiego pomoru świń w niektórych państwach członkowskich¹⁵ zmieniającą powyższą decyzję dotyczy między innymi klasyfikacji występowania obszarów zagrożenia wirusem ASF oraz wykaz (zawarty w załączniku do niniejszej decyzji) wskazujący na zakazy lub ograniczenia, które może wprowadzać Komisja Unii Europejskiej w zależności od występującego poziomu, stopnia zagrożenia rozprzestrzeniania się wirusa ASF.

Analiza przedstawionych powyżej regulacji prawa unijnego odnośnie do zwalczania zagrożeń wirusa ASF wskazuje na szeroki zakres nakazów czy też zakazów, które rekomenduje, a w niektórych przypadkach nakazuje stosowanie określonych mechanizmów prawnoadministracyjnych dotyczących zwalczania wirusa ASF przez państwa członkowskie Unii Europejskiej. Zgodnie z wykładnią norm zawartych w dyrektywie 2002/60/WE należy ją stosować bezpośrednio do poszczególnych państw narodowych Unii Europejskiej, jak również z uwzględnieniem obowiązujących decyzji wykonawczych. Istotną rolę pełni w tym procesie powoływana decyzja wprowadzająca tzw. podręcznik diagnostyczny, który zaleca określone fazy postępowania przed wprowadzeniem najostrzejszych nakazów w drodze decyzji dotyczących przymusowego uboju zakażonej wirusem

¹⁴ Dz.Urz. WE L nr 295, s. 63. Należy zaznaczyć, że akt utracił moc 21 kwietnia 2021 r.; artykuł przedstawia stan prawny na dzień 30 marca 2021 r.

¹⁵ Dz.Urz. WE L nr 324, s. 37.

ASF trzody chlewnej lub nakazu odstrzału sanitarnego dzików znajdujących się w okęgach zagrożonych pomorem.

Jak wspomniano powyżej, powoływana dyrektywa oraz decyzje kierunkowe stanowią wiążącą rekomendację dla państw członkowskich dla wprowadzenia zunifikowanych metod administracyjnoprawnych zwalczania wirusa ASF. Należą do nich: nakaz ustanowienia okręgów zapowietrzonych i zagrożonych, nakaz wprowadzenia i stosowania ujednoliconej procedury diagnostycznej w przypadku wystąpienia, w tym wykluczenie występowania wirusa ASF i zakażenia określonych terytoriów w państwach członkowskich. Wprowadzone nakazy dotyczą m.in. prowadzenia statystyki padłych zwierząt oraz chorych lub podejrzanych o zakażenie zwierząt. Kolejny nakaz dotyczy wprowadzenia bioasekuracji w gospodarstwach hodowlanych i tzw. kontaktowych mogących stanowić ogniska zakażenia wirusem ASF. Dotyczy to m.in. zakazu wypuszczania zwierząt poza teren gospodarstwa lub farmy. W przypadku potwierdzenia występowania zakażenia wirusem ASF przez właściwy organ w drodze nakazu wykonywanego pod urzędowym nadzorem, dokonuje się z uwzględnieniem zasad sanitarnych uboju sanitarnego świń. Narzędzia przeznaczone do uboju oraz mięso powinny zostać zutylizowane.

W drodze nakazu i zakazu powtórne zasiedlenie opuszczonych miejsc hodowli świń nie może być dokonane przed upływem 40 dni od zakończenia procedur uboju.

Powoływane przepisy wprowadzają nakaz czyszczenia i dezynfekcji miejsc, w których hodowano świny, dotyczy to także całego gospodarstwa lub farmy. Nakaz ustanowienia okręgu zapowietrzenia dotyczy promienia 3 km i jest wprowadzany wokół ogniska występowania zakażenia wirusem ASF. Okręg zapowietrzony jest częścią składową obszaru zagrożonego, którego promień obejmuje minimum 10 km.

Mechanizm zakazu i nakazu jest wprowadzany w przypadku transportu świń na obszarach zapowietrzonych po drogach publicznych i prywatnych. Jednocześnie jeśli transport zwierząt odbywa się bez ich rozładunku lub postoju, to transport na terytorium ustalonego okręgu jest dozwolony. W przypadku zaś opuszczenia granic okręgu, pojazdy do transportu zwierząt mogą opuścić okręg po przeprowadzonej dezynsekcji.

Powoływana decyzja wykonawcza 2020/1402 różnicuje ze względu na poziom ryzyka zakażenia wirusem ASF terytorium państw członkowskich w celu zmniejszenia ograniczeń w handlu wewnętrznym w Unii Europejskiej, wprowadzając obszary zakażone oraz obszary zagrożone wraz z klasyfikacją obszarów z punktu widzenia ich zagrożenia epidemiologicznego.

Wprowadzono również obowiązek znakowania produktów mięsnych z punktu widzenia ich zdrowotności.

4. KRAJOWE REGULACJE PRAWNE DOTYCZĄCE ZWALCZANIA WIRUSA ASF

Krajowe regulacje prawne dotyczące zwalczania pomoru ASF bazują na regulacjach ustawowych oraz podustawowych.

Przepisy dotyczące zwalczania wirusa ASF znajdują się w kilku ustawach powiązanych ze sobą przedmiotem regulowanej materii prawnej. Jednak nie stanowią one ścisłej, jednorodnej regulacji o charakterze systemowym.

Analiza obowiązującego ustawodawstwa dotycząca zwalczania chorób zakaźnych zwierząt wskazuje, że wiodącą rolę w tym procesie zajmuje ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczania chorób zakaźnych zwierząt¹⁶.

Konieczność dostosowania regulacji krajowych do prawa Unii Europejskiej, zwłaszcza w sferze regulacji zwalczania pomoru ASF, znalazło swoje odzwierciedlenie w drodze uchwalenia ustawy z dnia 23 września 2016 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia zwalczania chorób zakaźnych zwierząt¹⁷.

Wymieniony wyżej zespół aktów ustawowych bazuje na stosowaniu mechanizmów nakazów, zakazów lub konstrukcji mieszanych w celu zwalczania wirusa ASF. Oparty jest on na regulacjach prawa Unii Europejskiej. Krajowy mechanizm ustawowej regulacji wspomagany jest ponadto w drodze ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej¹⁸, ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie¹⁹, oraz ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej²⁰.

Ustawodawca zdecydował się także na wprowadzenie odrębnych regulacji typu *lex specialis* w drodze ustawy z dnia 5 września 2016 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z występowaniem afrykańskiego pomoru świń na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej²¹.

Regulacje ustawowe są wspomagane wydawanymi na ich podstawie rozporządzeniami wykonawczymi, w szczególności należy wspomnieć rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 6 maja 2015 r. w sprawie zwalczania afrykańskiego pomoru świń²². W drodze rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 20 kwietnia 2019 r. wprowadzono na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej „Program mający na celu wczesne wykrycie zakażeń wirusem

¹⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1967.

¹⁷ Dz.U. z 2016 r., poz. 1605.

¹⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1776, z późn. zm.

¹⁹ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1683, z późn. zm.

²⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 306.

²¹ Dz.U. z 2019 r., poz. 988, z późn. zm.

²² Dz.U. z 2015 r., poz. 754.

wywołującym afrykański pomór świń i poszerzenie wiedzy na temat tej choroby oraz jej zwalczania”²³.

Na uwagę zasługuje także nowelizacja rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 1 września 2017 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie okresów polowań na zwierzęta łowne²⁴. Dotyczy ono niestosowania okresów ochronnych dotyczących dzików.

Powyższe akty prawne rangi ustawowej i podustawowej wprowadzają na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, m.in. wzorem regulacji unijnych, administracyjnoprawny mechanizm zwalczania wirusa ASF.

Na hodowców świń został nałożony nakaz niezwłocznego zawiadomienia w przypadku wystąpienia podejrzenia wystąpienia wirusa ASF organów inspekcji sanitarnej lub organu wykonawczego gminy.

W przypadku wystąpienia ogniska zakażenia organ nadzoru weterynaryjnego ustala i informuje o wprowadzeniu obszaru zapowietrzonego, zagrożenia lub innych terytorialnych obszarów dotyczących zwalczania wirusa ASF.

Odrębne nakazy dotyczą wprowadzania zróżnicowanych środków bioasekuracji, w tym w drodze nakazów sanitarnych dotyczących dezynfekcji, czyszczenia pomieszczeń służących do hodowli oraz transportu trzody chlewnej. W ramach występujących regulacji należy odnotować nakazy wprowadzające strefy wolne od wirusa ASF, zakazy ograniczenia opuszczania określonego terytorium, dostępności do stref zakażonych, w tym ograniczania ruchu osobowego.

Odrębny typ nakazów co do wprowadzenia odstrzału sanitarnego zwierząt łownych – dzików, może dotyczyć obszarów objętych szczególnymi formami prawnymi ochrony przyrody, np. rezerwatów. Inne nakazy stosuje się w kwestii bioasekuracji i sposobów postępowania ze zwierzętami padłymi lub zabitymi w ramach odstrzału sanitarnego.

Postępowania z zastrzelonymi dzikami w trakcie polowań regularnych i sanitarnych mają na celu redukcję populacji dzików, włącznie z depopulacją tego gatunku zwierząt. Sprzyja temu zawieszenie okresów ochronnych dotyczących całego roku odnośnie do polowań na dziki, włącznie z dopuszczeniem polowań w okresie rozrodu dzików.

Wprowadzone niesłychanie restrykcyjne działania sanitarne, jak również nadanie powiatowemu inspektorowi sanitarnemu praktycznie nieograniczonych uprawnień w zakresie depopulacji ognisk świń hodowlanych i dzików wskazują jednoznacznie na zastosowanie najbardziej dolegliwych z możliwych nakazów i zakazów prawa sanitarnego dotyczącego zwalczania epidemii wirusa ASF²⁵.

²³ Dz.U. z 2019 r., poz. 598.

²⁴ Dz.U. z 2017 r., poz. 1487.

²⁵ Por. M. Flis, *Nowe rozwiązania...*; J. Misiewicz, *Ewolucja regulacji prawnych związanych ze zwalczaniem chorób zakaźnych zwierząt w Polsce. Część V. Przepisy wydane po 2004 r.*, „Życie Weterynaryjne” 2020, nr 95(1), s. 33–37.

Procedura zwalczania wirusa ASF pokazuje, że w Polsce nie odnotowano istotnych postępów w zatrzymaniu się jego ekspansji²⁶.

5. UWAGI KOŃCOWE

Istotne wątpliwości w środowisku myśliwych²⁷, ekologów oraz świata nauki wzbudził rządowy program masowego odstrzału dzików w formie polowań zbiorowych włącznie, bez zachowania sezonu ochronnego, w tym odstrzału ciężarnych loch²⁸.

Stosowanie mechanizmów administracyjnoprawnych zmierzających do depopulacji dzika, jak wskazuje praktyka, doprowadziło do rozproszenia i migracji terytorialnej stad dzików w Polsce wschodniej oraz zakłóciło terytorialny charakter ich bytowania. Również mało aktywny gospodarczo okazał się proces likwidacji stad świń bez powiązania tego procesu z właściwą akcją uświadamiającą w sferze bioasekuracji, zwłaszcza wśród rolników indywidualnych.

Nie udzielono w pierwszych latach walki z wirusem ASF wystarczającej pomocy odnośnie do dofinansowania rolników w zakresie importowanych środków dezynfekcyjnych niezbędnych dla prowadzenia gospodarstw specjalizujących się w hodowli świń. Opóźnienia związane z właściwą akcją informacyjną w kwestii przestrzegania zasad bioasekuracji, w tym braku restrykcyjnej kontroli w zakresie dezynfekcji środków transportu oraz ich przemieszczania się bez zastosowania właściwej procedury sanitarnej przez osoby mające dostęp do hodowli świń, uboju czy też polowań na dziki, sprzyjają nadal niekontrolowanemu terytorialnie, postępującemu rozprzestrzenianiu się wirusa ASF²⁹.

²⁶ Z. Pejsak, M. Truszczyński, *Najnowsze analizy epidemiologiczne dotyczące sytuacji i zasad zwalczania afrykańskiego pomoru świń w populacji dzików*, „Życie Weterynaryjne” 2018, nr 92(2), s. 90–92; A. Rudy, *Afrykański pomór świń w Polsce w 2019 r.*, „Życie Weterynaryjne” 2019, nr 95(5), s. 301–303; B. Konopka, M. Weltz, L. Bocian, K. Mienczuk, N. Fraut, N. Mazur, *Analiza...*

²⁷ Por. w tym zakresie stanowisko w formie oświadczenia Zarządu Głównego Polskiego Związku Łowieckiego z dnia 10 stycznia 2019 r. – podaję źródło za M. Król, *Zwalczanie afrykańskiego pomoru świń. Prawo leśne i łowieckie*, (w:) P. Czechowski (red.), *Prawo...*, s. 659.

²⁸ Por. także M. Rudy, *Traktat o uśmiercaniu zwierząt*, Warszawa 2019, s. 308–311, wraz z powoływanymi źródłami oraz literaturą.

²⁹ Por. B. Konopka, M. Weltz, L. Bocian, K. Mienczuk, N. Fraut, N. Mazur, *Analiza...* Na skalę opóźnień w sferze administracyjnej wskazuje m.in. termin wydania zasad bioasekuracji dla myśliwych w drodze wytycznych Głównego Lekarza Weterynarii, które ukazały się dopiero w lipcu 2018 r. Por. A. Hołownia, *Blaski i cienie sześciu lat walki z ASF-em (I)*, „Brac Łowiecka” 2020, nr 4, s. 37.

REFERENCES

- Budzikowski M., *Ograniczenie uprawnień właściciela nieruchomości rolnych*, Warszawa 2018 (niepublikowana rozprawa doktorska, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego)
- Czechowski P., *Standardy harmonizacji prawa*, (w:) E. Piontek (red.), *Prawo polskie i prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2003
- Flis M., *Afrykański pomór świń, fakty, mity, rzeczywistość*, „Życie Weterynaryjne” 2019, nr 90(3)
- Flis M., *Nowe rozwiązania prawno-administracyjne w zakresie zwalczania afrykańskiego pomoru świń*, „Życie Weterynaryjne” 2018, nr 93(2)
- Hołownia A., *Blaski i cienie sześciu lat walki z ASF*, „Brać Łowiecka” 2020, nr 6
- Konopka B., Weltz M., Bocian L., Mienczuk K., Fraut N., Mazur N., *Analiza przebiegu epizootii afrykańskiego pomoru świń w zachodniej Polsce*, „Życie Weterynaryjne” 2020, nr 95(8)
- Król M., *Zwalczanie afrykańskiego pomoru świń. Prawo leśne i łowieckie*, (w:) P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2019
- Longchamps F., *Ograniczenia własności nieruchomości w polskim prawie administracyjnym*, „Przegląd Prawa i Administracji im. E. Tila” 1939, nr 1 i 2
- Misiewicz J., *Ewolucja regulacji prawnych związanych ze zwalczaniem chorób zakaźnych w Polsce. Część V. Przepisy wydane po 2004 r.*, „Życie Weterynaryjne” 2020, nr 95(1)
- Pańko W., *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*, Katowice 1984
- Pejsak Z., *Program eradykacji wirusa afrykańskiego pomoru świń realizowany w Hiszpanii w latach 1985–1995*, „Życie Weterynaryjne” 2018, nr 98(2)
- Pejsak Z., Truszczyński M., *Najnowsze analizy epidemiologiczne dotyczące sytuacji i zasad zwalczania afrykańskiego pomoru świń w populacji dzików*, „Życie Weterynaryjne” 2018, nr 92(2)
- Pejsak Z., Truszczyński M., *Szczepionka przeciwko afrykańskiemu pomorowi świń*, „Życie Weterynaryjne” 2020, nr 95(6)
- Pejsak Z., Truszczyński M., Kozak E., Markowska-Daniel I., *Epidemiological analysis of the two first cases of the African Swine Fever in wild bear in Poland*, „Medycyna Weterynaryjna” 2014, nr 70
- Rudy A., *Afrykański pomór świń w Polsce w 2019 r.*, „Życie Weterynaryjne” 2019, nr 95(5)
- Rudy M., *Wstęp do prawa sanitarnego i weterynaryjnego*, Warszawa 2016
- Rudy M., *Traktat o uśmiercaniu zwierząt*, Warszawa 2019