

Małgorzata Lisiowska

Prawne formy działania Inspekcji Weterynaryjnej : zarys problematyki

Studia Iuridica Lublinensia 18, 117-132

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

MAŁGORZATA LISIOWSKA

Prawne formy działania Inspekcji Weterynaryjnej. Zarys problematyki

*Legislative forms of Veterinary Inspection activity.
An outline of issues*

WSTĘP

Administracja publiczna, aby realizować swoje zadania, musi korzystać z pewnych, określonych prawem, narzędzi. Przybierają one różne formy, tworząc katalog prawnych form działania administracji publicznej. Można przypuszczać, iż pewne formy działania administracji publicznej, chociaż tak wówczas nienazywane, musiały funkcjonować już w czasach, kiedy to pojedynczy ludzie zaczęli w sposób naturalny łączyć się w grupy. Grupy te zaczęły mieć nieznane im dotąd potrzeby, które chciały zaspokajać. W związku z tym konieczne stało się administrowanie tą grupą.

Ze znaczenia słowa „administracja” (łac. – zarządzać, administrować, pomagać, organizować) wynikałoby, że wszystkie te działania były realizowane przy zastosowaniu form umożliwiających wprowadzanie w życie owego administrowania, zarządzania, pomocy itd. Z czasem te formy działania administracji stały się prawnymi, przybierając postać „licznych ordonansów, ordynacji, edyktów, patentów, mandatów, dekretów, reskryptów, statutów, zarządzeń królewskich, najwyższych zarządzeń gabinetowych, deklaracji, ukazów, rozkazów itd.”¹

DZIAŁANIE ADMINISTRACJI

Ustalenie i sformułowanie jednoznacznego pojęcia działania administracji publicznej od dawna napotyka na trudności. Ich źródłem jest między innymi brak jednoznacznego ustalenia pojęcia „administracja publiczna”. O ile w po-

¹ J. Boć, *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2004, s. 319.

polarnych słownikach znaczenie słowa „administracja” definiowane jest jako określenie czynności z zakresu zarządzania czy władzy wykonawczej w państwie, lub jako podmioty czy grupy podmiotów wykonujących te czynności, to jednoznaczne określenie znaczenia „administracja publiczna” w literaturze naukowej nie jest już takie proste.²

Wskazanie niezbędnych odrębności cech określających specyfikę działania administracji publicznej można rozpocząć od płaszczyzny językowej. W tym ujęciu „administracja” odróżnia się od innych podobnych pojęć przez specyficzne związki z jego łacińskim źródłosłowem (*ministrare*). W przypadku administracji znaczenie źródłosłowu akcentuje wykonawczy i służebny charakter działania. Z kolei w ramach ogólnie pojmowanej administracji można – biorąc pod uwagę uczestniczące w niej podmioty, sposób wykonywania i interesy realizowane w trakcie jej wykonywania – wyróżnić jej odmiany: publiczną i prywatną.³

W nauce prawa administracyjnego można także spotkać dwa nurty rozważań, które prowadzą do wyodrębnienia poszczególnych form działania administracji. Pierwszy można wiązać z poglądami W. L. Jaworskiego, uznającego działanie administracji publicznej za paralelne z działaniami jednostki, a wobec tego jedne z nich będą wywoływały skutki prawne, a pozostałe będą prawnie obojętne. Nurt drugi ma swoje początki w monografii J. Starościaka, w której dokonano typologii prawnych form działania, zwracając uwagę na jej praktyczność.⁴

Przedstawiony poniżej podział działań administracji na dwie sfery, zewnętrzną i wewnętrzną, jest tylko jednym z kilku.

Sfera zewnętrzna obejmuje działalność administracji podejmowaną w stosunku do podmiotów niepodporządkowanych służbowo ani organizacyjnie danemu organowi administracji, a więc wobec obywateli, organizacji społecznych, a także jednostek państwowych (w tym organów niepozostających w stosunku zależności organizacyjnej, na przykład: burmistrz – obywatel, wojewoda – izba rzeźmiślnicza).

Sfera wewnętrzna obejmuje stosunki administracji z organami i innymi jednostkami organizacyjnymi oraz pracownikami bezpośrednio służbowo lub organizacyjnie podporządkowanymi danemu organowi, na przykład: wojewoda – pracownicy urzędu wojewódzkiego, starosta – kierownicy jednostek organizacyjnych powiatu.⁵ Dotyczy to jednak tylko tych sytuacji, które związane są ze stosunkiem pracy.

² M. Stefaniuk, *Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2009, s. 118–119.

³ *Ibidem*, s. 119.

⁴ J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego, komentarz*, C. H. Beck, Warszawa 2006, s. 462.

⁵ Z. R. Kmieciak, *Postępowanie administracyjne i postępowanie sądowoadministracyjne*, Zakamycze, Kraków 2003, s. 34–35.

Właściwe w tym miejscu zdaje się być zaprezentowanie kolejnego podziału form działania administracji publicznej, a mianowicie, działania te mogą przybierać formę władczą bądź niewładczą.

Odwołanie się do władczego i niewładczego charakteru działań spotykane jest w doktrynie powszechnie, choć sama władczość oraz „władztwo” są pojęciami spornymi, ewoluującymi, wymagającymi ciągłych aktualizacji i dopracowań, na co w nauce prawa administracyjnego zwraca się uwagę od dawna. Pomimo powszechnej akceptacji dla potrzeby wyróżniania działań władczych i niewładczych administracji nie udało się jednak osiągnąć, jak dotąd, w miarę jednolitego sposobu ich pojmowania. Jako kryteria wyróżniania grupy działań władczych administracji wskazuje się w literaturze najczęściej następujące elementy:

- 1) jednostronność działania administracji publicznej,
- 2) domniemanie legalności podjętych działań,
- 3) dopuszczalność zastosowania przymusu w celu wymuszenia respektowania nakazów (zakazów).⁶

Władztwo administracyjne, będąc cechą czynności organów administracji publicznej opartej na normach publicznoprawnych, służy także do analizy prawnych form działania opartych na normach publicznoprawnych, noszących znamię władczości – aktów normatywnych, aktów generalnych stosowania prawa, aktów administracyjnych, poleceń służbowych, do badania stosunku administracyjnoprawnego i do definiowania prawa administracyjnego jako tego prawa, które ma przymiot władczości. Innymi słowy, „władztwo administracyjne” przejawia się w tych działaniach organów administracji publicznej, które są podejmowane w formie aktów publicznoprawnych, a więc zarówno indywidualnych aktów administracyjnych, jak i aktów generalnych o charakterze normatywnym.⁷

Niewładcze formy działania administracji charakteryzują się zrównaniem stron stosunku prawnego lub ich względną równością. Są nimi umowy cywilne i umowy administracyjne.⁸

Jak widać, nazwanie i usystematyzowanie prawnych form działania administracji stanowi dorobek teorii i normatywnie nie jest jednoznacznie określone. Ponieważ prawodawca, nakładając na administrację publiczną obowiązek realizacji różnorodnych zadań, nie zawsze określa formę ich urzeczywistnienia, organ musi dokonać wyboru formy najwłaściwszej spośród form wskazanych bądź dozwolonych przez prawo.

⁶ K. M. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2005, s. 117.

⁷ M. Stahl, *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Difin, Warszawa 2000, s. 61–62.

⁸ M. Wincenciak, J. Radwanowicz-Wanczewska, *Prawne formy działania administracji*, [w:] *Prawo administracyjne. Ćwiczenia*, red. P. J. Suwaj, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 223.

PRAWNE FORMY DZIAŁANIA

Istota prawnych form działania

Prawne formy działania administracji wynikają z zasad i przepisów prawa, na podstawie których w doktrynie i orzecznictwie systematyzuje się działania organów administracji publicznej i są to typowe, zewnętrzne przejawy zachowań tych organów, określone przez obowiązujące przepisy prawa, charakteryzujące się pewnymi cechami.⁹ Podkreślić należy, że mówiąc o formie prawnej działania mamy na myśli określony prawnie typ konkretnej czynności. Jak stanowi art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹⁰, wszystkie czynności podejmowane przez administrację powinny mieć swoje źródło w prawie. Organy administracji mogą więc podejmować tylko takie działania, do których przyznane im zostały kompetencje, oraz prowadzić je tylko w formach przez prawo dozwolonych.¹¹ Prawo reguluje zatem zarówno treść, jak i środki działania administracji publicznej.¹²

Za J. Zimmermannem można więc powiedzieć, że administracja publiczna wykonując swoje zadania, a jej organy realizując swoje kompetencje wobec innych podmiotów, zwłaszcza tych, które są usytuowane na zewnątrz, działa za pomocą bardzo różnych sposobów i instrumentów prawnych, co stanowi zresztą jedno z kryteriów odróżniających administrację publiczną od sądownictwa, które działa za pomocą metod ujednoliconych formalnie (wyroki, postanowienia). Do określenia wszystkich tych sposobów działania administracji publicznej używa się nazwy: forma działania administracji.¹³

Typologia prawnych form działania

J. Borkowski w komentarzu do *Kodeksu postępowania administracyjnego* poddaje w wątpliwość potrzebę charakteryzowania szczegółowego typologii czy klasyfikacji prawnych form działania. Według niego zawsze występuje obok siebie kilka różnych rodzajów aktów lub czynności administracji publicznej, rozmaicie nazywanych. Zawsze też, jego zdaniem, wśród nich wyróżnia się i przywią-

⁹ M. Wincenciak, J. Radwanowicz-Wanczewska, *Pojęcie i systematyka prawnych form działania administracji*, [w:] *Prawo administracyjne...*, s. 221.

¹⁰ Dz. U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.

¹¹ M. Rudy, *Wstęp do prawa sanitarnego i weterynaryjnego*, Kolonia Limited, Wrocław 2010, s. 239.

¹² M. Stefaniuk, *op. cit.*, s. 355.

¹³ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Oficyna, Warszawa 2010, s. 280.

zuje szczególną wagę do aktu administracyjnego – jako najbardziej typowej formy działania administracji.¹⁴

Niemniej jednak próby sklasyfikowania form działania administracji w polskiej doktrynie administracyjnej mają stosunkowo bogatą i długą historię. Początek tej historii sięga dwu pierwszych dziesięcioleci dwudziestego wieku. Można zauważyć, że w tamtym czasie uwaga autorów koncentrowała się wyłącznie na problematyce aktu administracyjnego, traktowanego jako synonim działania administracji w ogóle. W takim ujęciu dzisiejsza problematyka form działania administracji była prezentowana przez K. W. Komanieckiego i W. L. Jaworskiego.¹⁵

W literaturze spotyka się niejednorodny podział prawnych form działania administracji. Oczywiście różnie przedstawiał się on w kolejnych latach, różne też podejście do tematu reprezentowali kolejni autorzy.

J. Starościak powoływał się na systematykę form działania administracji opracowaną przez M. Zimmermanna. Podstawowy podział zaproponowany przez niego, a poparty przez J. Starościaka, charakteryzował się głównie:

1) podziałem form działania administracji na:

- a. akty prawne,
- b. czynności materialno-techniczne,
- c. czynności egzekucyjne;

2) wyodrębnieniem czynności egzekucyjnych jako szczególnej formy działania administracji, tj. normy, która nie jest włączona ani do aktów prawnych, ani do czynności materialno-technicznych;

3) pominięciem formy pracy społeczno-organizacyjnej administracji, jako szczególnej formy jej działania.¹⁶

Bardzo bliskie temu podziałowi było stanowisko E. Ochendowskiego, z którego propozycji systematyki korzysta kolejne już pokolenie teoretyków prawa. Podzielił on formy działania administracji publicznej na czynności prawne oraz inne działania administracji publicznej, które z kolei pogrupował w działania społeczno-organizatorskie, materialno-techniczne i na „zwykłe” poświadczenia. Czynności prawne, w ujęciu E. Ochendowskiego, dzielą się dalej na czynności cywilnoprawne i administracyjnoprawne, które podlegają kolejnym podziałom.¹⁷

¹⁴ J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, s. 462.

¹⁵ M. Stefaniuk, *op. cit.*, s. 369.

¹⁶ J. Starościak, *Prawne formy działania administracji*, Wydawnictwa Prawnicze, Warszawa 1957, s. 13.

¹⁷ E. Ochendowski, *op. cit.*, s. 173.

M. Wierzbowski i A. Wiktorowska¹⁸, J. Boć¹⁹, M. Stahl i E. Olejniczak-Szałowska przedstawiają podział form działania administracji inaczej.²⁰ Zgodnie z ich teorią podział ten, opierający się na kryterium władczości oraz uwzględniający podział sfer działania administracji na zewnętrzną i wewnętrzną, prezentuje się następująco:

- 1) akty normatywne,
- 2) akty administracyjne,
- 3) polecenia służbowe,
- 4) umowy, porozumienia, ugody,
- 5) przyrzeczenia publiczne,
- 6) czynności materialno-techniczne,
- 7) działalność społeczno-organizatorska.

A. Błaś sprowadza katalog prawnych form działania do aktów administracyjnych, aktów normatywnych, form działań faktycznych i umów.²¹

Można zauważyć, że katalog form działania administracji publicznej jest bardzo szeroki, formy konkurują ze sobą lub się uzupełniają, stanowią w sumie cały system. Niejednokrotnie prawo wymaga od organów administracji podjęcia w danej sprawie wielu kolejnych działań zmierzających do jednego celu, co wpływa dodatkowo na skomplikowanie całego systemu form działania. Spójność tego systemu zależy każdorazowo od ustawodawcy i od konsekwencji, z jaką wprowadza on i nazywa poszczególne formy dziania i z jaką formuluje upoważnienia do ich podejmowania.²²

Pojęcie prawnych form działania administracji ma również tradycję w literaturze prawa administracyjnego państw europejskich, w szczególności w literaturze niemieckiej, gdzie znajduje się w centralnym punkcie nauki ogólnego prawa administracyjnego i ma już znaczenie historyczne. J. Starościak powołując się na F. Fleinera, pisał, że już w teorii austro-niemieckiej kryterium podziału czynności administracyjnych była „władczość działania administracji”, występująca w formie aktu administracyjnego. Wprawdzie przyjmowano, że organy administracji wykonują też czynności techniczne i zawierają umowy „prywatnoprawne”, jednakże te formy działania były omawiane w sposób wyraźnie zdawkowy. Uważano, że w tym zakresie administracja działa według tych samych reguł co każdy

¹⁸ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawne formy działania administracji*, [w:] red. M. Wierzbowski, *Prawo administracyjne*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1996, s. 176.

¹⁹ J. Boć, *op. cit.*, s. 322.

²⁰ M. Stahl, E. Olejniczak-Szałowska, *Prawne formy działania administracji*, [w:] red. M. Stahl, *Prawo administracyjne*, Centrum Doradztwa i Informacji Difin, Warszawa 2001, s. 339.

²¹ A. Błaś, *Prawne formy działania administracji publicznej*, [w:] red. J. Boć, *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, 2004, s. 322.

²² J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 281.

obywatel, że odnoszą się wówczas do jej działalności tylko ogólnie obowiązujące przepisy prawa cywilnego.²³

Inaczej jest w literaturze prawa administracyjnego Unii Europejskiej (UE), gdzie prawne formy działania nie odgrywają jeszcze znaczącej roli. W literaturze przedmiotu nie poświęcono dużo uwagi prawnym formom działania UE. W prawie administracyjnym Unii dokonuje się podziału form na:

- działania,
- umowy administracyjne,
- czynności faktyczne,
- inne formy działania (zalecenia, opinie, programy działania, białe i zielone księgi).²⁴

USTRÓJ INSPEKCJI WETERYNARYJNEJ

Dla zapewnienia weterynaryjnej ochrony zdrowia publicznego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej zasadnicze znaczenie ma działalność organów administracji rządowej. Wśród podmiotów administracji rządowej realizujących zadania z zakresu weterynaryjnej ochrony zdrowia w pierwszej kolejności wymienić trzeba podmioty administrujące, powołane umyślnie w tym celu. W polskim porządku podmioty takie zostały ujęte w strukturę Inspekcji Weterynaryjnej.²⁵ Podstawą do ich działania jest ustawa o Inspekcji Weterynaryjnej z 29 stycznia 2004 r.²⁶

Organ administracyjny musi w jakimś zakresie swojej działalności uczestniczyć w wykonywaniu administracji państwowej. W tym celu muszą być w odniesieniu do niego spełnione niezbędne przesłanki strukturalno-organizacyjne. Ponadto musi on czynnie uczestniczyć w wykonywaniu administracji państwowej, choć w szczegółach to uczestniczenie może kształtować się różnie.²⁷

Inspekcja Weterynaryjna wszystkie swoje zadania wykonuje w ramach ściśle określonych zasad organizacji i funkcjonowania. Jej organami są: główny, wojewódzki, powiatowy i graniczny lekarz weterynarii.²⁸ Na czele Inspekcji stoi Główny Lekarz Weterynarii (GLW), mający status centralnego organu administracji rządowej. Zasadniczym zadaniem GLW jest zawiadywanie sferą realizacyjną i wykonawczą spraw z zakresu weterynaryjnej ochrony zdrowia publicz-

²³ J. Starościak, *op. cit.*, s. 14.

²⁴ G. Krawiec, *Europejskie prawo administracyjne*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009, s. 56.

²⁵ M. Rudy, *Podmioty odpowiedzialne za weterynaryjną ochronę zdrowia publicznego. Część II. Inspekcja Weterynaryjna*, „Życie Weterynaryjne” 2009, 84 (9), s. 711.

²⁶ Dz. U. z 2010 nr 112, poz. 744.

²⁷ J. Filipek, *Rola prawa w działalności administracyjnej państwa*, Nakładem Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 1974, s. 110.

²⁸ T.j. Dz. U. z 2010 r. nr 112, poz. 744, art. 5.

nego. W tym celu organ ten został wyposażony w odpowiednie kompetencje. Przepisy ustawy przyznają ponadto GLW wiodące uprawnienia w zakresie obsadzania stanowisk organów Inspekcji szczebla wojewódzkiego i działających poza granicami zewnętrznymi Unii Europejskiej.²⁹

Głównego Lekarza Weterynarii powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów, przy czym powołanie następuje na wniosek ministra właściwego do spraw rolnictwa. Zastępców Głównego Lekarza Weterynarii powołuje minister właściwy do spraw rolnictwa, spośród osób wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru, na wniosek Głównego Lekarza Weterynarii.³⁰

W literaturze przedmiotu znane jest pojęcie zwierzchnictwa, które sprawdzane jest do pochodnej podległości, wynikające z obowiązującej zasady zespolenia.³¹ Zasada ta jest powszechnie kojarzona ze skupianiem wokół organu administracji danego terytorium organów administracji o właściwości szczególnej lub z przejmowaniem przez taki organ zadań publicznych i kompetencji administracyjnych o określonym profilu branżowym, w celu skoncentrowania zakresu jego działania dotyczącego spraw z różnych wyodrębnionych dziedzin administracji publicznej.³²

Podmiotami rządowej administracji zespolonej w terenie, na szczeblu województwa są: wojewoda, kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży (Policji, Państwowej Straży Pożarnej, Inspekcji Nadzoru Budowlanego, Inspekcji Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego, Inspekcji Transportu Drogowego, Inspekcji Handlowej, Inspekcji Ochrony Środowiska, Inspekcji Farmaceutycznej, Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Inspekcji Weterynaryjnej, Służby Ochrony Zabytków). Kierownicy wymienionych służb, inspekcji i straży są podporządkowani wojewodzie i z reguły działają w jego imieniu. We własnym imieniu (tj. jako organy administracji rządowej) działają oni jedynie wtedy, gdy przepis szczególny tak stanowi. W konsekwencji można powiedzieć, że zasadniczo organem zespolonej administracji rządowej w województwie jest wojewoda, zaś wyjątkowo kierownik zespolonej służby, inspekcji lub straży wojewódzkiej.

Na szczeblu powiatu administracja zespolona reprezentowana jest tylko przez kierowników czterech służb, inspekcji i straży, tj.: Policji, Inspekcji Nadzoru Budowlanego, Inspekcji Weterynaryjnej i Państwowej Straży Pożarnej. Zwierzchnictwo nad kierownikami powyższych służb, inspekcji i straży sprawuje starosta, ale działają oni zawsze w imieniu własnym.³³

²⁹ M. Rudy, *Podmioty odpowiedzialne za weterynaryjną ochronę zdrowia publicznego. Część II. Inspekcja Weterynaryjna*, „Życie Weterynaryjne” 2009, 84 (9), s. 712.

³⁰ T.j. Dz. U. z 2010 r. nr 112, poz. 744, art. 6.

³¹ J. Dobkowski, *Pozycja prawnoustrojowa służb, inspekcji i straży*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2007, s. 237.

³² J. Dobkowski, *op. cit.*, s. 133.

³³ Z. R. Kmiciek, *op. cit.*, s. 85–86.

PRAWNE FORMY DZIAŁANIA SPRAWOWANE PRZEZ ORGANY INSPEKCJI WETERYNARYJNEJ

Inspekcja Weterynaryjna prawie od stu lat ma umocowanie prawne, aby stanowić główny tryb administracji weterynaryjnej, a przez to istotny element administracji publicznej. W swych działaniach nie może być odosobniona i pozbawiona możliwości funkcjonowania poprzez wykorzystywanie prawnych form działania administracji publicznej. Z jednej strony jej działanie jest ściśle określone i sformalizowane przez ustawę, w tym przypadku ustawę o Inspekcji Weterynaryjnej z 29 stycznia 2004 r.³⁴, z drugiej zaś – to właśnie ta ustawa określa prawne środki, dzięki którym Inspekcja może realizować swoje zadania.

Działalność Inspekcji Weterynaryjnej oparta jest nie tylko na przepisach ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej, ale również na szeregu innych aktów prawnych. Na przykład, jest ona zobowiązana do dostosowania swoich działań w zależności od ustaw: z dnia 11 marca 2004 r. – o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt³⁵, z dnia 21 sierpnia 1997 r. i z dnia 11 maja 2001 r. – o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia³⁶, z dnia 29 stycznia 2004 r. – o wymaganiach weterynaryjnych dla produktów pochodzenia zwierzęcego³⁷, z dnia 23 sierpnia 2001 r. – o środkach żywienia zwierząt³⁸, z dnia 27 sierpnia 2003 r. – o weterynaryjnej kontroli granicznej³⁹, z dnia 2 kwietnia 2004 r. – o systemie identyfikacji i rejestracji zwierząt.⁴⁰ Te akty prawne są jednocześnie reakcją polskiego ustawodawstwa na wymogi prawa unijnego.

Zasadniczą formą działania organów administracji weterynaryjnej jest wydawanie aktów administracyjnych. Za ich pomocą realizuje ona swoje podstawowe zadania w dziedzinie ochrony życia i zdrowia zwierząt i ochrony mienia przed stratami gospodarczymi, spowodowanymi chorobami zakaźnymi zwierząt, a także reglamentacji działalności gospodarczej, której przedmiotem są zwierzęta lub żywność, w związku z szeroko rozumianą profilaktyką sanitarno-weterynaryjną.

Ustawa o Inspekcji Weterynaryjnej z 29 stycznia 2004 r.⁴¹ w art. 3 określa, że jednym z zadań Inspekcji jest zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt. Zwalczanie chorób zakaźnych wiąże się najczęściej z koniecznością nałożenia obowiązków (lub ograniczeń w korzystaniu z uprawnień) na podmioty zewnętrzne w stosunku do organów administracji publicznej. Z kolei prowadzenie zadań

³⁴ Dz. U. z 2010 r. nr 112, poz. 744.

³⁵ Dz. U. nr 69, poz. 625 z późn. zm.

³⁶ Dz. U. z 2005 r. nr 31, poz. 265.

³⁷ Dz. U. nr 33, poz. 288 z późn. zm.

³⁸ Dz. U. nr 123, poz. 1350 z późn. zm.

³⁹ Dz. U. nr 165, poz. 1590 z późn. zm.

⁴⁰ Dz. U. nr 91, poz. 872 z późn. zm.

⁴¹ Dz. U. z 2010 r. nr 112, poz. 744.

z zakresu profilaktyki sanitarno-weterynaryjnej związane jest z koniecznością dokonywania rozstrzygnięć w sprawie przyznania lub odmowy przyznania jednostce określonych uprawnień. Odbywa się to na drodze konkretyzacji odpowiednich norm prawa weterynaryjnego, co musi nastąpić w formie aktu administracyjnego. Bez dokonania tej konkretyzacji norma prawa nie mogłaby bowiem stanowić dla jednostki źródła obowiązków lub podstaw należnych jej praw.

Art. 18 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej w pkt. 1 w sposób bezpośredni nakazuje wydanie decyzji – aktu administracyjnego. Sprawa dotyczy sytuacji, kiedy organ Inspekcji stwierdza zagrożenie epizootyczne lub zagrożenie bezpieczeństwa produktów pochodzenia zwierzęcego lub w takim przypadku, gdy jest to niezbędne ze względu na ochronę zdrowia publicznego albo dla zabezpieczenia gospodarki narodowej przed poważnymi stratami.

Inny przykład na dokładne określenie prawnej formy działania wskazuje art. 25a, pkt. 3 i 4 wymienionej ustawy. Zgodnie z nimi Główny Lekarz Weterynarii, w drodze decyzji administracyjnej, może zatwierdzić laboratorium ubiegające się o status laboratorium urzędowego zatwierdzonego do przeprowadzania badań laboratoryjnych, po przeprowadzeniu w nim badań porównawczych określonych metod badawczych przez krajowe laboratoria referencyjne lub w przypadku braku takiego laboratorium – przez krajowe lub wspólnotowe laboratorium referencyjne, znajdujące się na terytorium innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej lub państwa członkowskiego Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA) i po uzyskaniu zgodnego wyniku takich badań. Przy użyciu tego samego środka Główny Lekarz Weterynarii może takie zatwierdzenie cofnąć.

W związku z powyższym, zgodnie z przywołaną zasadą zespolenia – Główny Lekarz Weterynarii może zawiesić w drodze decyzji w wykonywaniu obowiązków wojewódzkiego, powiatowego lub granicznego lekarza weterynarii lub jego zastępcę, jeżeli wystąpią okoliczności określone w art. 10 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej.

Formy decyzji należy użyć także wtedy, gdy przepis prawa nie wskazuje formy, z której należy skorzystać. Jest to zgodne z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego, który wskazał, że jeżeli przepis prawa administracyjnego nie określa, w jaki sposób organ administracji publicznej ma dokonać rozstrzygnięcia, powinno być ono wyrażone w formie decyzji administracyjnej.⁴²

Chociaż na gruncie obecnie obowiązujących przepisów prawa weterynaryjnego sytuacje, w których ustawodawca nie określił wyraźnie formy, w jakiej działać ma organ administracji publicznej, należą do rzadkości, to koncepcja domniemania formy decyzji administracyjnej w dalszym ciągu może przyczynić

⁴² Wyrok NSA z 25 lutego 1983 r., sygn. II SA 2083/82.

się do wyjaśnienia wątpliwości związanych z wykonaniem niektórych przepisów tego prawa.⁴³

Grupę narzędzi prawnych w przypadku realizacji zadań nałożonych na Inspekcję Weterynaryjną stanowią działania faktyczne. Dzięki nim mogą być realizowane zadania nałożone na Inspekcję. Działania te mogą przyjmować różnorakie formy i nazwy. Najczęściej przyjmują one postać świadectw, szczepień ochronnych, kontroli, planów gotowości czy informacji i akcji szkoleniowych oraz edukacyjnych.

Pojęcie „świadectwo” w administracji weterynaryjnej funkcjonuje od dawna. Zostało ono zdefiniowane na potrzeby obrotu zwierzętami i niejadalnymi produktami pochodzenia zwierzęcego w art. 2 pkt 19 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt. Zgodnie z nim, świadectwo zdrowia jest to dokument wydany przez urzędowego lekarza weterynarii, poświadczający stan zdrowia zwierzęcia lub zwierząt, stan zdrowotny stada, z którego zwierzęta pochodzą, albo jakość niejadalnego produktu pochodzenia zwierzęcego, a w odniesieniu do towarów przywożonych z krajów nienależących do Unii Europejskiej – także świadectwo weterynaryjne w rozumieniu przepisów o weterynaryjnej kontroli granicznej. Jak istotną grupą działań w sferze administracji weterynaryjnej są świadectwa zdrowia, może świadczyć fakt, że już w art. 1 pkt 3 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej przeczytać można, że ustawa określa zasady wystawiania świadectw zdrowia. Art. 26 ustawy stanowi jasno, że świadectwa zdrowia wystawia organ Inspekcji lub inny upoważniony przez ten organ urzędowy lekarz weterynarii. W ustawie nazwani są „wystawiającymi świadectwo”.⁴⁴

Innym narzędziem prawnym Inspekcji Weterynaryjnej mogą być zaświadczenia, które mają za zadanie potwierdzenie jakiegoś stanu prawnego⁴⁵, które zgodnie z art. 29a wydaje powiatowy lekarz weterynarii. Są to zaświadczenia o spełnianiu minimalnych standardów co do higieny i warunków utrzymania zwierząt w gospodarstwie w zakresie niezbędnym do ubiegania się lub otrzymania pomocy finansowej, lub dofinansowania ze środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Europejskiego Gwarancji oraz Europejskiego Funduszu Rolnego na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Istotną formą działań faktycznych są nadzór i kontrola. Kontrola rozumiana jest jako „porównanie stanu faktycznego ze stanem wymaganym i ustalenie ewentualnych odstępstw, sprawdzanie, czy coś jest zgodne z obowiązującymi przepisami”.⁴⁶ Także w nauce prawa administracyjnego termin „kontrola”

⁴³ M. Rudy, *op. cit.*, s. 255.

⁴⁴ Dz. U. z 2010 r. nr 112, poz. 744.

⁴⁵ J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 295.

⁴⁶ J. Jagielski, *Rola administracji publicznej*, Warszawa 2006, s.12.

najczęściej utożsamiany jest z zespołem czynności przeprowadzanych przez odpowiednio umocowanego kontrolującego i służących do ustalania, czy między stanem istniejącym (stanem faktycznym) a stanem postulowanym w przepisach prawa nie ma rozbieżności, a także jakie są ewentualne przyczyny tej rozbieżności. Inaczej mówiąc, celem kontroli jest sprawdzenie, czy przepisy prawa są wyczerpująco i skutecznie egzekwowane.⁴⁷ Inspekcja Weterynaryjna realizuje zadania określone ustawą przy wykorzystywaniu tych form prawnych, jakimi są nadzór czy często kontrola. Do zadań Inspekcji (art. 3 ustawy) należy bowiem między innymi przeprowadzanie badań kontrolnych zakażonych zwierząt, monitorowanie chorób odzwierzęcych i odzwierzęcych czynników chorobotwórczych oraz związanej z nimi oporności na środki przeciwdrobnoustrojowe u zwierząt, badanie zwierząt rzeźnych oraz produktów pochodzenia zwierzęcego. Jednym z bardzo ważnych zadań jest kontrola graniczna, weterynaryjna w handlu i wywozie zwierząt oraz produktów w rozumieniu przepisów o kontroli weterynaryjnej w handlu czy kontrola wyrobów do diagnostyki *in vitro* stosowanych w medycynie weterynaryjnej.

Do zadań organów administracji publicznej należy sprawowanie nadzoru rozumianego jako określenie sytuacji, w której organ nadzorujący jest wyposażony w środki oddziaływania na postępowanie organów czy jednostek nadzorowanych, nie może jednak wyręczać tych organów w ich działalności. Kompetencje nadzorcze oznaczają tyle co prawo kontroli, wraz z możliwością wiążącego wpływania na organy czy instytucje nadzorowane. Organ nadzorujący może władczo oddziaływać na jednostki nadzorowane jednak tylko w takiej sytuacji, kiedy przepisy takie uprawnienia mu przyznają.⁴⁸

Regulacje prawne nadzoru są w porządku prawnym rozmieszczone w wielu miejscach i znajdują się w ramach poszczególnych aktów normatywnych dotyczących zasad organizacji i funkcjonowania określonych struktur organizacyjnych. Nadzór zatem nie stanowi samoistnego i jedyne go przedmiotu regulacji w danym akcie normatywnym. Podstawowe regulacje zawarte są w aktach prawnych rzędu ustawy. Postanowienia ogólne aktów ustawowych bywają konkretyzowane i precyzowane w aktach normatywnych o charakterze wykonawczym. W ten sposób dochodzi do zróżnicowania stopnia szczegółowości regulacji nadzoru.⁴⁹

Do zadań Inspekcji należy sprawowanie nadzoru nad bezpieczeństwem produktów pochodzenia zwierzęcego, w tym nad wymaganiami weterynaryjnymi przy ich produkcji, umieszczaniu na rynku oraz sprzedaży bezpośredniej, spra-

⁴⁷ J. Boć, *Kontrola prawna administracji*, [w:] red. J. Boć, *Prawo...*, s. 389.

⁴⁸ J. Lang, *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego*, [w:] red. M. Wierzbowski, *Prawo administracyjne*, s. 35.

⁴⁹ J. Boć, *op. cit.*, s. 234.

wowanie nadzoru nad wprowadzaniem na rynek zwierząt i ubocznych produktów pochodzenia zwierzęcego. Jednym z kolejnych zadań Inspekcji jest nadzór nad wytwarzaniem, obrotem, stosowaniem pasz, dodatków stosowanych w żywieniu zwierząt, organizmów genetycznie zmodyfikowanych przeznaczonych do użytku paszowego i pasz genetycznie zmodyfikowanych, a także nadzoru nad transgenicznym przemieszczaniem organizmów genetycznie zmodyfikowanych, przeznaczonych do użytku paszowego. Bardzo ważne jest też sprawowanie nadzoru nad zdrowiem zwierząt przeznaczonych do rozrodu oraz jakością zdrowotną materiału biologicznego i jaj wylęgowych drobiu, jak również nad: obrotem i ilością stosowanych produktów leczniczych weterynaryjnych, wytwarzaniem oraz stosowaniem pasz leczniczych, przestrzeganiem przepisów o ochronie zwierząt, przestrzeganiem zasad identyfikacji i rejestracji zwierząt oraz przemieszczaniem zwierząt.

Inspekcja Weterynaryjna kontroluje przestrzeganie wymagań weterynaryjnych w gospodarstwach utrzymujących zwierzęta gospodarskie oraz nad utrzymaniem, hodowlą, przeprowadzaniem ewidencji zwierząt doświadczalnych w jednostkach doświadczalnych, hodowlanych i u dostawców. Organy Inspekcji nadzorują prowadzenie wymiany informacji w ramach systemów wymiany informacji, o których mowa w przepisach Unii Europejskiej. Natomiast pewien zbiór zadań, które nie obejmują pełnej listy zadań Inspekcji co do kontroli i nadzoru, Inspekcja wykonuje na podstawie przepisów odrębnych.⁵⁰

Inne określone ustawą o Inspekcji Weterynaryjnej działania – należące do prawnych form działania administracji – to działalność prowadząca do wydawania instrukcji, dokonywania analiz i ocen sytuacji epizootycznej, a także, co jest bardzo istotne, do: opracowania krajowych programów realizacji zadań celem zwalczania chorób zakaźnych zwierząt i chorób odzwierzęcych podlegających obowiązkowi zwalczania, badań kontrolnych zakażeń zwierząt, monitorowania chorób odzwierzęcych i odzwierzęcych czynników chorobotwórczych podlegających obowiązkowi monitorowania oraz związanej z nimi oporności na środki przeciwdrobnoustrojowe u zwierząt, w produktach pochodzenia zwierzęcego. Przykładem takiej działalności jest opracowanie programu zwalczania choroby Aujeszkyego. Rozporządzenie Rady Ministrów z 30 grudnia 2010 r., zmieniające rozporządzenie w sprawie wprowadzenia programu zwalczania choroby Aujeszkyego u świń⁵¹, podpisane zostało przez Prezesa Rady Ministrów i jest prawną formą działania administracji rządowej, niemniej jednak jest to przykład na faktyczne działanie organów Inspekcji. W tym miejscu nie można też nie pamiętać o opracowywaniu planów gotowości zwalczania poszczególnych chorób zakaźnych wymienionych w załączniku do ustawy o zwalczaniu chorób zakaź-

⁵⁰ Dz. U. z 2010 r. nr 112, poz. 744.

⁵¹ Dz. U. z 2009 r. nr 74, poz. 631 z późn. zm., (nr 259, poz. 1765).

nych zwierząt.⁵² Przy ich opracowywaniu udział biorą między innymi Główny Lekarz Weterynarii oraz wojewódzcy lekarze weterynarii.

J. Dobkowski pisze, że „często ustawowe wyliczenia zadań policji administracyjnych, których organy terenowe tworzą kategorie służb inspekcji i straży, nie są wyczerpujące, lecz stanowią jedynie katalogi przykładowe. Listy zadań natomiast z reguły wykraczają poza sferę policji administracyjnej”.⁵³ Tak jest zapewne w przypadku działań faktycznych, jako prawnej formy działania administracji w przypadku realizacji swoich zadań przez Inspekcję Weterynaryjną. Katalogi spraw, chociaż bardzo obszerne (w pracy przywołano jedynie wybrane przykłady), zapewne mogłyby zostać rozbudowane.

Do prawnych form działania administracji, jak to zostało już wcześniej powiedziane, należą także umowy. Organy Inspekcji Weterynaryjnej również wykorzystują to narzędzie. Za przykład niech posłuży pkt 4 art. 36 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej, który stanowi, że Główny Lekarz Weterynarii, po uzyskaniu zgody ministra właściwego do spraw rolnictwa, może powierzyć innemu podmiotowi, w drodze umowy, wykonywanie niektórych czynności związanych z realizacją zadań, celem utworzenia systemów wymiany informacji służących kontroli przemieszczania zwierząt i produktów w handlu, przewozu i przywozu oraz wywozu, a także zapewnienia udziału organów Inspekcji w elektronicznym systemie wymiany informacji zgodnie z przepisami Unii Europejskiej. Organy Inspekcji korzystają z formy umowy, chociażby w przypadku zatrudniania. Art. 11 mówi: „dotychczasowe stosunki pracy wojewódzkich i powiatowych lekarzy weterynarii oraz ich zastępców, zatrudnionych na podstawie powołania, stają się z dniem wejścia w życie ustawy stosunkami pracy na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony”.⁵⁴

Wśród umów zawieranych przez organy administracji weterynaryjnej są takie, które wynikają z konieczności zapewnienia jednostkom organizacyjnym administracji dostępu do podstawowych dóbr materialnych – takich jak pomieszczenia, usługi telekomunikacyjne, papier czy urządzenia biurowe. W niektórych umowach cywilnoprawnych organy administracji weterynaryjnej występują jako strona świadcząca, co ma miejsce np. w zakresie dysponowania nieruchomościami Skarbu Państwa lub w wypadku niektórych badań laboratoryjnych wykonywanych na zlecenie podmiotów prywatnych.⁵⁵

Inspekcja Weterynaryjna stosując scharakteryzowane i omówione powyżej narzędzia, realizuje funkcje charakterystyczne dla funkcjonowania organów administracji publicznej. Przypomnieć można, że Inspekcja ta wypełnia funkcje, które występują w ramach działań władczych i obejmują działania organu ad-

⁵² Dz. U. nr 69, poz. 625 z późn. zm.

⁵³ J. Dobkowski, *op. cit.*, s. 185.

⁵⁴ Dz. U. z 2010 r. nr 112, poz. 744.

⁵⁵ M. Rudy, *op. cit.*, s. 289.

ministracji jako: policji administracyjnej, organu reglamentacyjnego czy organu sprawującego nadzór.

Policja administracyjna to sfera działań obejmujących czynności polegające na ochronie bezpieczeństwa, porządku i spokoju publicznego, a w szczególności życia, zdrowia i mienia. Ta formuła odpowiada w zasadzie zakresem historycznie wykształconej policji administracyjnej i ujawnia zgodność charakteru norm prawnych, za pomocą których administracja realizuje swoje kompetencje.⁵⁶

Można stwierdzić, że dla pewnej grupy policji administracyjnych właściwe jest to, że przy realizacji zadań publicznych w sferze ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego korzystać one mogą ze środków o charakterze szczególnym. Są to przede wszystkim uprawnienia władcze, niejednokrotnie pozwalające ingerować w sferę praw i wolności obywateli. Z tego tytułu kreowane są nawet czasem układy szczególnej zależności administracyjnoprawnej za pomocą m.in. specyficznych aktów prawnych, szeregu czynności faktycznych oraz możliwości wszczynania postępowania egzekucyjnego w administracji bez tytułu wykonawczego.⁵⁷

Działania polegające na reglamentacji J. Boć (za A. Chełmońskim i T. Kowowskim) określa jako różnorodną sferę działalności administracji, której istotą jest ograniczenie w dziedzinie wykorzystywania składników procesu wytwarzania, świadczenia usług i obrotu towarowego, swobody działalności podmiotów gospodarujących w imię szeroko pojętego interesu społeczno-ekonomicznego.⁵⁸

O nadzorze, który jest charakterystyczną funkcją działań władczych, wspomniane zostało powyżej – przy omawianiu tej funkcji w przypadku działań podejmowanych przez Inspekcję Weterynaryjną.

ZAKOŃCZENIE

Prawo administracyjne zawiązuje z góry określone stosunki prawne pomiędzy administracją państwową a jednostkami lub innymi podmiotami, które mogą być adresatami różnych aktów administracyjnych, i przeznacza w stosunkach tych każdej ze stron z gruntu odmienną rolę. Administracja państwowa jest w nich uprawniona lub zobowiązana do wydania aktu, który konkretyzuje autorytatywnie uprawnienia lub obowiązki drugiej strony stosunku prawnego i może zapewnić temu aktowi wykonanie, nawet przy zastosowaniu egzekucji, gdy przesłanki potrzebne do jej wdrożenia są spełnione.⁵⁹

⁵⁶ J. Boć, *op. cit.*, s. 364.

⁵⁷ J. Dobkowski, *Pozycja prawnoustrojowa służb, inspekcji i straży*, Wolters Kluwer Polska sp. z o.o., Warszawa, 2007, s. 156.

⁵⁸ J. Boć, *op. cit.*, s. 364.

⁵⁹ J. Filipek, *op. cit.*, s. 10.

Inspekcja Weterynaryjna ma do dyspozycji szereg prawnych form działania, które mają zapewnić jej sprawne i skuteczne wykonywanie nałożonych przez prawo obowiązków. W niektórych przypadkach, jeżeli nawet bezpośrednio nie korzysta z określonych środków prawnych, to aktywnie uczestniczy w tworzeniu aktów prawnych normatywnych i administracyjnych na szczeblu wyższym.

Wybór środków działania administracji – odpowiednich dla danej sytuacji – zdeterminowany jest założeniami realizowanej aktualnie polityki administracyjnej, rodzajami realizowanych zadań oraz nade wszystko obowiązującym prawem.⁶⁰ Można się pokusić zatem o stwierdzenie, że odpowiednio dobrana forma działania może świadczyć o prawidłowej realizacji prawem nałożonych zadań, a także o należyтым działaniu organów administracji publicznej, w tym również organów administracji weterynaryjnej.

SUMMARY

Public administration has to use definite instruments to execute its tasks. These instruments take different forms, creating a legislative forms catalogue of administration activity. They result from rules and legislation law, on the basis of which public administration activities are systematized in doctrine and jurisdiction. These are typical, external manifestations of the organs functioning.

The legislative activity catalogue of public administration, as well as belonging to it veterinary administration, are not uniform. These forms complement one another or compete with each other, creating the full system of legislation. Most often legislation forms are divided into administrative acts, normative acts, factual acts, and agreements.

Veterinary Inspection may use various legislative forms of activity, which are supposed to guarantee its efficient and effective execution of the duties superimposed by the law

It is Veterinary Inspection who decides about the forms which would enable its best activity.

⁶⁰ M. Stefaniuk, *op. cit.*, s. 353.