

ANDRZEJ DZIKOWSKI

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, Polska

e-mail: [andrzej\\_dzikowski@sggw.edu.pl](mailto:andrzej_dzikowski@sggw.edu.pl)

ORCID: 0000-0002-3223-7542

MICHAŁ MIERKIEWICZ

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, Polska

e-mail: [vet.mierkiewicz@gmail.com](mailto:vet.mierkiewicz@gmail.com)

ORCID: 0009-0002-0700-3442

## WYBRANE PROBLEMY STOSOWANIA PROCEDURY ADMINISTRACYJNEJ W REALIZACJI ZADAŃ INSPEKCJI WETERYNARYJNEJ DOTYCZĄCYCH BEZPIECZEŃSTWA ŻYWNOŚCI

ADMINISTRATIVE PROCEDURE AND THE TASKS OF THE POLISH VETERINARY  
INSPECTION REGARDING FOOD SAFETY. SELECTED PROBLEMS

**ABSTRACT** Contemporary challenges in veterinary law focus predominantly on the area of safety of food of animal origin, which is fundamental to ensuring public health. The Veterinary Inspection authorities in Poland are responsible for carrying out these tasks. These public authorities are obliged to apply the provisions of the Code of Administrative Procedure. Its provisions, as well as the norms resulting from them, are in theory simple, clear and axiologically justified. However, in the everyday practice of the public veterinary administration, their use encounters numerous obstacles. The work analyzes and interprets selected legal provisions and presents examples in which the application of general and specific rules of administrative procedure by the Veterinary Inspection encounters obstacles and problems. An attempt to diagnose and assess this state of affairs is presented. Certain *de lege lata* and *de lege ferenda* postulates are made.

**KEYWORDS:** administrative law, veterinary medicine, veterinarian

**SŁOWA KLUCZOWE:** prawo administracyjne, medycyna weterynaryjna, lekarz weterynarii

Inspekcja Weterynaryjna jest jednym z wielu podmiotów administracji publicznej w Polsce odpowiedzialnych za zapewnienie zdrowia publicznego<sup>1</sup>. Podstawowym

---

<sup>1</sup> Innymi podmiotami odpowiedzialnymi w tym zakresie są organy: Państwowej Inspekcji Sanitarnej (PIS), Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa (PIORiN), Inspekcji Jakości

zakresem aktywności organów Inspekcji jest zapewnienie dostatecznego poziomu bezpieczeństwa żywności pochodzenia zwierzęcego<sup>2</sup>. Realizacja tych zadań stanowi jedno z zasadniczych wyzwań współczesnej medycyny weterynaryjnej oraz prawa weterynaryjnego, zarówno na poziomie krajowym, jak i europejskim<sup>3</sup>.

Organy Inspekcji Weterynaryjnej, podobnie jak wszystkie inne organy administracji, mają obowiązek stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>4</sup> oraz innych zasad procedury administracyjnej przewidzianych przez przepisy szczególne. Przepisy te, jak również normy z nich wynikające są w teorii proste, klarowne i uzasadnione aksjologicznie. Jednak w codziennej praktyce publicznej administracji weterynaryjnej ich stosowanie napotyka na liczne przeszkody.

Mając na uwadze te przeszkody, można podać w wątpliwość to, czy przepisy postępowania administracyjnego są dopasowane do potrzeb publicznej administracji weterynaryjnej w Polsce, jako jednego z kluczowych – choć niedocenianych – organów wykonujących zadania publiczne w trosce o dobro i zdrowie tak zwierząt, jak i ludzi.

Badania podejmowane przez autorów dotyczą zatem nie tyle i nie tylko kwestii faktycznego wypełniania norm procedury administracyjnej przez organy Inspekcji Weterynaryjnej w ramach podejmowanych przez nią działań i postępowań; nie dotyczą też tylko tego, czy i w jakim zakresie uprawnienia i indywidualne interesy prawne obywateli, które są gwarantowane przez normy proceduralne, są rzeczywiście i skutecznie respektowane i stosowane przez organy Inspekcji. Zasadniczym przedmiotem niniejszych badań jest stwierdzenie i wykazanie problemów, jakie napotyka organy Inspekcji Weterynaryjnej, oraz określenie, czy przepisy proceduralne są narzędziem skutecznym, efektywnym, szybkim, pozwalającym na zgodne

---

Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (IJHARS), Inspekcji Handlowej (IH). Dotychczasowe próby zjednoczenia wykonywania tych zadań w jednej inspekcji nie przyniosły rezultatów normatywnych. W 2017 r. podjęto proces legislacyjny, który nie został jednak sfinalizowany – rządowy projekt ustawy o Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności, druk sejmowy nr 1685, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1685> (dostęp: 10.04.2024 r.). Temat konsolidacji jest poruszany zarówno w mediach, jak i literaturze przedmiotu: N. Maruszewska, M. Miśniakiewicz, *O potrzebie konsolidacji systemu bezpieczeństwa żywności w Polsce*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2018, nr 54.

<sup>2</sup> T. Malinowska, *Inspekcje i ogólny zakres ich kompetencji w nadzorze nad jakością żywności*, „Życie Weterynaryjne” 2005, nr 5.

<sup>3</sup> A. Spagnolli, G. Gizzi, G. Garofalakis, D. Lucas, A. Vlachou, J.B. Moyano, *Partnerships with Member States: enhancing cooperation for EU food safety risk assessment*, “EFSA Journal” 2023, No 21.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 572); dalej: k.p.a. Por. art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1075).

z zasadą legalizmu wypełnianie przez te organy zadań z zakresu bezpieczeństwa żywności nałożonych tak przez prawo europejskie, jak i krajowe.

W pracy zostaną zbadane i przedstawione jedynie wybrane przepisy prawa i przykładowe stany, w których zastosowanie ogólnych i szczegółowych przepisów procedury administracyjnej przez organy Inspekcji Weterynaryjnej napotyka na przeszkody. Na podstawie przedstawionej próby diagnozy tego stanu rzeczy mogą zostać zaprezentowane postulaty *de lege lata*, mające na celu usprawnienie działania Inspekcji. Wyniki badań mogą także zostać użyte w procesach nowelizacyjnych.

## INSPEKCJA WETERYNARYJNA JAKO ADMINISTRACJA PUBLICZNA

Inspekcja Weterynaryjna jest niewątpliwie strukturą administracji publicznej. Organem kierującym pracami Inspekcji Weterynaryjnej jest główny lekarz weterynarii, jest on centralnym organem rządowej administracji weterynaryjnej, podległym Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi<sup>5</sup>. Dalszymi organami są wojewódzcy lekarze weterynarii i podlegli im powiatowi lekarze weterynarii. Ponadto, głównemu lekarzowi weterynarii podlegli są także graniczni lekarze weterynarii aktywni na przejściach granicznych lądowych, morskich i powietrznych<sup>6</sup>. Nie ulega wątpliwości, że gros kompetencji i uprawnień Inspekcji Weterynaryjnej realizowane jest na szczeblu Powiatowego Lekarza Weterynarii, jako – co do zasady – podstawowego organu pierwszoinstancyjnego w analizowanych postępowaniach<sup>7</sup>.

Poza tym schematem organizacyjnym, niejako na uboczu, pozostają urzędowni, wyznaczeni<sup>8</sup> lekarze weterynarii. Są to najczęściej lekarze weterynarii wolnej

<sup>5</sup> Art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 12).

<sup>6</sup> Art. 5 ust. 1 pkt 2, 3, 4 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej.

<sup>7</sup> Art. 15 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej; art. 6 ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o produktach pochodzenia zwierzęcego (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 872).

<sup>8</sup> Wyznaczeni na drodze i przez decyzję administracyjną właściwego powiatowego lekarza weterynarii, zgodnie z art. 16 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 27 lipca 2022 r. w sprawie określenia spraw rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych przez powiatowego lekarza weterynarii albo urzędowego lekarza weterynarii z upoważnienia powiatowego lekarza weterynarii (Dz.U. z 2022 r., poz. 1669) nie rozstrzyga ich statusu w klarowny i niebudzący wątpliwości sposób. O ile § 8 wskazanego aktu stanowi, że urzędowy lekarz weterynarii wydaje decyzje administracyjne, o tyle przepis ten nie zawiera wzmianki, iż podejmuje je z upoważnienia i na rachunek Powiatowego Lekarza Weterynarii. Taka konstrukcja przepisu może skutkować interpretacją, że urzędowy lekarz weterynarii jest samoistnym organem administracji publicznej. Co prawda z art. 7 ust. 4 ustawy o produktach pochodzenia zwierzęcego, na podstawie którego wydano to rozporządzenie, wynika, że urzędowy lekarz weterynarii działa z upoważnienia powiatowego lekarza weterynarii, ale dokonanie wykładni rozporządzenia wymaga

praktyki klinicznej, którzy dodatkowo wypełniają zadania z zakresu administracji publicznej i wspomagają organy w wykonywaniu zadań nałożonych na nie przez prawo<sup>9</sup>. Status prawny urzędowych lekarzy weterynarii nie został w sposób pewny i niewątpliwy ustalony w przepisach prawa ani w poglądach doktryny. W ocenie autorów uznać ich można w pewnych przypadkach za organy administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym, w innych przypadkach za pracowników organu, w innych – za delegację władzy publicznej, a w jeszcze innych – za współdziałanie władzy publicznej przez obywateli<sup>10</sup>. Sytuacja taka może być uznana za proble-

odwołania się do tekstu ustawowego. Ponadto § 10 i 13 tego rozporządzenia dodatkowo pogłębiają wskazaną wątpliwość. Jednocześnie, przepisy te stoją w sprzeczności z normą wynikającą z art. 31 ust. 3 rozporządzenia 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, zmieniającego 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 uchylającego 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 nr 95 z 2017 r., s. 1); dalej: rozporządzenie 2017/625. Spostrzeżenia te potwierdzają tezę o konieczności znowelizowania wskazanych przepisów wykonawczych w celu jasnego określenia statusu omawianej grupy lekarzy weterynarii.

<sup>9</sup> Wykonują oni m.in.: sprawowanie nadzoru nad miejscami gromadzenia, skupu lub sprzedaży zwierząt, targowiskami oraz wystawami, pokazami lub konkursami zwierząt, badania zwierząt umieszczanych na rynku, przeznaczonych do wywozu oraz wystawianie świadectw zdrowia, sprawowanie nadzoru nad ubojem zwierząt, badaniem mięsa, sprawowanie nadzoru i kontroli podmiotów będących pod nadzorem Inspekcji Weterynaryjnej.

<sup>10</sup> Jako źródła obowiązków i uprawnień takiego lekarza weterynarii wskazać można jednocześnie (*sic*) decyzję administracyjną i umowę analogiczną do zlecenia; ponadto, w określonych przypadkach (np. konieczności zwalczania choroby zwierząt z urzędu na dużą skalę) powiatowy lekarz weterynarii może zastosować nakaz określony w art. 18 ust. 1 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej. Zob. np. M. Kalisiak-Mędelska, *Partycypacja społeczna na poziomie lokalnym jako wymiar decentralizacji administracji publicznej w Polsce*, Łódź 2015; A. Kożuch, B. Kożuch, *Partycypacja a skuteczność zarządzania publicznego. Aspekty koncepcji zarządzania humanistycznego w zarządzaniu publicznym*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2015, nr 16. Uzasadnieniem, które przemawiałoby za partycypacją, jako wyrazem zaangażowania lekarzy weterynarii, w wykonywaniu pracy na rzecz administracji publicznej jest etyka zawodowa wyrażona w Kodeksie etyki lekarza weterynarii (zob. art. 1 Kodeksu etyki lekarza weterynarii; uchwała nr 3/2008/VII Nadzwyczajnego VII Krajowego Zjazdu Lekarzy Weterynarii w sprawie uchwalenia Kodeksu Etyki Lekarza Weterynarii). Z drugiej jednak strony norma wynikająca z art. 18 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej daje organom terenowym Inspekcji Weterynaryjnej możliwość wydania nakazu na okres do 3 miesięcy wykonania czynności do likwidacji zagrożenia epizootycznego, zagrożenia bezpieczeństwa produktów pochodzenia

matyczną w przypadku konieczności dokonywania wykładni i stosowania prawa w procedurze. Dodatkowym problemem o charakterze faktycznym są niedobory kadrowe, które istotnie wpływają na pracę badanej Inspekcji.

Zakres kompetencji organów Inspekcji Weterynaryjnej jest bardzo szeroki. Wyliczenia zawarte w art. 3 ust. 1–2 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej nie można uznać za wyczerpujący, dalsze kompetencje przewidziane są przez krajowe akty prawne szczegółowe i akty prawa wspólnotowego<sup>11</sup>. Obszar kompetencji organów publicznej administracji weterynaryjnej w świetle prawa polskiego i europejskiego jest bardzo szeroki, a realizowane zadania – zróżnicowane. Weterynaryjne prawo publiczne jest rozbudowane, wieloźródłowe i skomplikowane. Ten fakt można uznać za kolejną bazową trudność w stosowaniu przepisów procedury administracyjnej. Ustalenie stanu prawa materialnego i procesowego w konkretnym przypadku budzić może wątpliwości organu, wymaga od niego też wysokich kwalifikacji, dużej wiedzy i umiejętności w zakresie prawoznawstwa, komparatystyki i wykładni prawa, by zastosować je w sposób poprawny.

Również wyliczenia użyte w przywołanym wyżej przepisie nie powinny być rozumiane jako rozłączne. Przykładowo, troska o higienę i bezpieczeństwo żywności pochodzenia zwierzęcego jest ściśle powiązana ze zwalczaniem, zapobieganiem i nadzorem w odniesieniu do chorób zakaźnych i zaraźliwych zwierząt, w tym zoonoz.

Stwierdzono, że na pierwszy plan we wszystkich przejawach aktywności Inspekcji Weterynaryjnej wysuwają się kwestie troski o dobro publiczne. Wszystkie wydawane przez organy Inspekcji akty administracyjne i podejmowane czynności, kontrole, badania, monitorowanie i nadzór służą, w ostatecznym rozrachunku, naczelnemu dobru chronionemu przez prawo w analizowanym obszarze – zapewnieniu dobra publicznego, a konkretnie zdrowia publicznego i bezpieczeństwa publicznego, których istotnym elementem jest szeroko rozumiane bezpieczeństwo żywnościowe. W ocenie autorów dobra te należy uznać również za naczelne dyrektywy interpretacyjne wszystkich przepisów prawa weterynaryjnego administracyjnego, tak materialnego, jak i proceduralnego. Są to zatem naczelne dyrektywy postępowania dla wszystkich organów i pracowników Inspekcji Weterynaryjnej we wszystkich jej działaniach.

---

zwierzęcego lub do ochrony zdrowia publicznego, jak również dla zabezpieczenia gospodarki narodowej przed poważnymi stratami – wniesienie odwołania od decyzji, która rozstrzyga o takim nakazie, nie wstrzymuje jej wykonania.

<sup>11</sup> Jest to swoisty przepis blankietowy – na tyle szeroki, że utrudnione byłoby zarzucenie mu niekompletności czy pominięcia pewnych sfer aktywności merytorycznej Inspekcji. Niemniej jednak jego jakość legislacyjna pozostaje niska.

Jak już wskazano, skomplikowanie i wieloźródłowość weterynaryjnego prawa administracyjnego materialnego i procesowego stanowi utrudnienie w jego poprawnym i efektywnym stosowaniu. Stwierdzono, że sam stan prawa materialnego oddziałuje na stosowanie tych norm w procedurze administracyjnej. Dodatkowym utrudnieniem jest fakt występowania w wielu weterynaryjnych aktach materialno-prawnych pojedynczych, rozproszonych przepisów proceduralnych<sup>12</sup>. Zaburzają one tak procedowanie w konkretnych sprawach administracyjnych, jak i percepcję, wykładnię i stosowanie ogólnych przepisów procedury administracyjnej opartej na Kodeksie postępowania administracyjnego.

## WYKONYWANIE ZAWODU LEKARZA WETERYNARII A ZASADY OGÓLNE KODEKSU POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Z przeprowadzonych przez autorów badań wynika, że istotną kwestią dla funkcjonowania Inspekcji jako instytucji dbającej o bezpieczeństwo żywności i dla dokonywania przez jej organy wykładni oraz stosowania prawa jest fakt wykonywania zawodu lekarza weterynarii. Prawnym wymogiem<sup>13</sup> dla wszystkich organów Inspekcji Weterynaryjnej jest nie tylko ukończenie studiów wyższych lekarsko-weterynaryjnych, lecz także posiadanie prawa wykonywania zawodu lekarza weterynarii na terenie Rzeczypospolitej Polskiej – co jest związane z obligatoryjną przynależnością do korporacji zawodowej<sup>14</sup>.

Wszystkie organy, a także liczni pracownicy Inspekcji Weterynaryjnej są zatem czynnymi zawodowo i praktykującymi<sup>15</sup> lekarzami weterynarii. Wykonywanie tego zawodu określa norma wywodząca się z art. 1 ust. 1 *in principio* ustawy o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych, art. 1 Kodeksu etyki lekarza weterynarii<sup>16</sup>, oraz – pośrednio – z art. 2 ust. 1 *in principio* ustawy o zakładach leczniczych dla zwierząt<sup>17</sup>. Wykonywanie zawodu lekarza weterynarii można zatem określić jako troskę o trzy zasadnicze, przenikające i uzupełniające się sfery: do-

<sup>12</sup> Np. art. 7 ustawy o produktach pochodzenia zwierzęcego.

<sup>13</sup> Art. 6 ust. 5a ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej.

<sup>14</sup> Art. 1 ustawy z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 154).

<sup>15</sup> W świetle przywołanych poniżej przepisów nie jest uprawnione zawężanie praktyki – wykonywania analizowanego zawodu li tylko do pracy klinicznej dotyczącej diagnostyki i terapii chorób zwierząt.

<sup>16</sup> Kodeks etyki lekarza weterynarii, uchwała nr 3/2008/VII Nadzwyczajnego VII Krajowego Zjazdu Lekarzy Weterynarii w sprawie uchwalenia Kodeksu Etyki Lekarza Weterynarii.

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. o zakładach leczniczych dla zwierząt (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 24).

bro (w tym zdrowie) publiczne, dobro (w tym zdrowie) zwierząt i poprawny stan środowiska naturalnego. Tak też rozumieć należy pracę Inspekcji Weterynaryjnej w zakresie bezpieczeństwa żywności. Nieuprawnione jest, w ocenie autorów, stwierdzanie, że lekarze weterynarii pracujący w ramach administracji publicznej skupiają się w swojej pracy jedynie na trosce o dobro publiczne, czy też że lekarze pracujący klinicznie nie są aktywni w tym zakresie. Przeciwnie, należy stwierdzić, że we wszystkich formach wykonywania tego zawodu wspomniane trzy sfery są niezwykle istotne i realizowane w praktyce.

Należy też pamiętać, że normą o charakterze naczelnym dla całokształtu pracy w analizowanym zawodzie i jednocześnie podstawową regułą wykładni jest zasada prymatu dobra człowieka (dobra publicznego)<sup>18</sup>.

Trzeba podkreślić, że zawód lekarza weterynarii to zawód zaufania publicznego<sup>19</sup>. Implikuje to konieczność przestrzegania przez wszystkie osoby go wykonujące, w tym pracowników i organy Inspekcji, zasad etyki i deontologii zawodowej. Wśród najistotniejszych spośród tych zasad można wymienić zgodność wszelkich działań ze sztuką lekarsko-weterynaryjną, w tym aktualną wiedzą lekarsko-weterynaryjną<sup>20</sup>. Warunkuje to również znaczne podwyższenie wymaganego poziomu należytej staranności postępowania<sup>21</sup>.

Stwierdzono, że jest to istotny czynnik odróżniający organy badanej Inspekcji od innych organów administracji publicznej zajmujących się bezpieczeństwem żywności, których ani organy, ani pracownicy nie muszą posiadać takich kwalifikacji zawodowych oraz nie są *ex definitione* członkami samorządu zawodowego zawodu zaufania publicznego.

Mając to na uwadze, stwierdzono, że szczególnie problematyczna może okazać się sytuacja, w której przepisy prawa weterynaryjnego rozmiągają się z najnowszą naukową wiedzą medyczną. Jest to niezwykle istotne w świetle jednej z naczelných zasad postępowania administracyjnego oraz jednej z podstawowych zasad demokratycznego państwa prawnego – a więc szeroko rozumianej praworządności i legalizmu<sup>22</sup>. Aby uczynić zadość tym pryncypiom, działalność administracji publicznej

<sup>18</sup> Art. 1 zd. 2 Kodeksu etyki lekarza weterynarii.

<sup>19</sup> J. Helios, W. Jedlecka, *Lekarz weterynarii jako zawód zaufania publicznego*, „Życie Weterynaryjne” 2022, nr 10.

<sup>20</sup> Na co wskazują przysięga oraz art. 5 ust. 1, art. 6 oraz art. 22 ust. 2 i 4 Kodeksu etyki lekarza weterynarii.

<sup>21</sup> Por. A. Dzikowski, I. Sołtyszewski, M.Z. Felsmann, J. Karaźniewicz, B. Kosiba, J. Szarek, *Owners' Informed Consent for a Necropsy of a Companion Animal as a Conflict-Reducing Mean in the Veterinary Practice*, „Journal of Modern Science” 2020, No 45.

<sup>22</sup> Art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.), art. 6 i 7 k.p.a.; por. J. Jaskiernia, *Komentarz do Konstytucji RP: art. 7, 8, 9*, Warszawa 2022.

nie może skutkować jakąkolwiek<sup>23</sup> odpowiedzialnością, tak dla stron postępowania, jak i dla samego organu lub pracownika organu.

Powiązany zagadnieniem jest nieadekwatność reguł temporalnych ogólnego postępowania administracyjnego przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego – jako gwarancji praw stron – w stosunku do przepisów szczególnych prawa administracyjnego weterynaryjnego, jak również wiedzy lekarsko-weterynaryjnej, które wymuszają szybkie reagowanie na pojawiające się zagrożenia dla bezpieczeństwa żywności.

Rygor natychmiastowej wykonalności, przewidziany w przepisach dla większości decyzji administracyjnych z zakresu bezpieczeństwa żywności pochodzenia zwierzęcego, również może rodzić pewne problemy. O ile jest on niewątpliwie słuszny, uzasadniony tak aksjologiczno-prawnie, jak i w kontekście nauk weterynaryjnych, to może być dyskusyjny w ujęciu gwarancji przewidywanych przez prawo dla stron postępowania administracyjnego<sup>24</sup>.

Pogodzenie przepisów szczególnych dotyczących reguł temporalnych z przepisami temporalnymi o charakterze ogólnym zawartymi w Kodeksie postępowania administracyjnego oraz z wiedzą naukową i ze sztuką lekarsko-weterynaryjną stanowi, w ocenie autorów, jeden z najistotniejszych problemów w stosowaniu Kodeksu przez organy Inspekcji.

Stwierdzono również niedostateczną liczbę i zakres *leges speciales*, które wyłączają stosowanie poszczególnych przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>25</sup>. Dlatego też autorzy postulują wprowadzenie w ustawie o Inspekcji Weterynaryjnej jednego, ogólnego, niekazuistycznego przepisu, który będzie wyłączał

---

<sup>23</sup> Tzn. nie tylko karną, ale również zawodową lub dyscyplinarną, lub pracowniczą.

<sup>24</sup> Może czynić wiele norm i generalnych zasad postępowania administracyjnego iluzorycznymi i wpływać na ryzyko postrzegania całego Kodeksu postępowania administracyjnego – tak przez strony, jak i przez organy.

<sup>25</sup> Stwierdzono obecność niejednoznacznych, ogólnych wyłączeń stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Przykładem może być art. 4 ustawy o produktach pochodzenia zwierzęcego, który stanowi, że „do postępowania w sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, chyba że **prawodawstwo weterynaryjne** [*sic!* – podkreślenie autorów] (...) stanowi inaczej”. Taką praktykę legislacyjną należy, w ocenie autorów, stanowczo potępić, gdyż blankietowe, niejasne przepisy nie pozwalają na pewne i niebudzące wątpliwości ustalenie obowiązującego stanu prawnego ani dla organów, ani dla stron postępowań. Jednymi z nielicznych przepisów, które wyłączają *explicite* stosowanie jakiejś regulacji kodeksowej, są art. 24b ust. 4b i art. 24bb ust. 4 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt. Przepisy te dotyczą bezpieczeństwa żywności jedynie w sposób pośredni. Wyłączają one stosowanie art. 106 k.p.a., który dotyczy zajęcia stanowiska przez inny organ administracji publicznej (konsultacje, uzgodnienia). Jest to niewątpliwie usprawnienie i skrócenie postępowania. Na marginesie należy zaznaczyć, że autorzy nader sceptycznie

stosowanie konkretnych przepisów ogólnej, kodeksowej procedury administracyjnej ze względu na specyfikę spraw administracyjnych rozpatrywanych przez organy Inspekcji. Regulacja taka powinna wyłączać, względnie modyfikować stosowanie zwłaszcza kodeksowych reguł temporalnych.

Dalszym problemem może być *sui generis* zaburzanie optyki organów i pracowników Inspekcji poprzez faktyczną dominację interesu publicznego, w tym zdrowia publicznego, w prawodawstwie weterynaryjnym. W ocenie autorów nie pozostaje to bez znaczenia dla gwarancji uprawnień i słuszych interesów stron postępowania administracyjnego<sup>26</sup>. Powiązaniem z tym realnym problemem spotykanym w codziennej pracy organów Inspekcji Weterynaryjnej pozostaje też uczynienie zadość zasadom przekonywania i wzbudzania zaufania obywateli do organów administracji<sup>27</sup>, zwłaszcza w sytuacjach, w których przepisy nakazują obowiązkowe zwalczanie z urzędu danej choroby stanowiącej zagrożenie dla bezpieczeństwa żywnościowego<sup>28</sup>.

### WYBRANE PRZYKŁADY PROBLEMÓW W INTERPRETACJI I STOSOWANIU WETERYNARYJNYCH PRZEPISÓW SZCZEGÓLNYCH W ZAKRESIE BEZPIECZEŃSTWA ŻYWNOCI

W dalszej części rozważań przedstawione zostaną przykłady weterynaryjnych przepisów administracyjnych w zakresie bezpieczeństwa żywności, których wykładnia i stosowanie napotykać mogą, w ocenie autorów, liczne wątpliwości i trudności. Wskutek przeprowadzonych badań, autorzy zdecydowali się na wskazanie następujących przykładów:

- a) Zgodnie z art. 31 ust. 1 pkt 13 lit. d ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej koszty badania próbek pobranych w trakcie kontroli urzędowej, o której mowa w art. 79 ust. 2 lit. c rozporządzenia 2017/625 (kontrola, która nie była pierwotnie zaplanowana, a wynikała w związku z wykrytymi niezgodnościami lub sprawdzeniem, czy niezgodność została usunięta), np. mikrobiologicznych lub pozostałości antybiotyków, obciążają podmiot kontrolowany. Natomiast w świetle regulacji krajowych<sup>29</sup>, należy wnioskować, że koszty przeprowadzania dowodów w ramach postępowania administracyjnego ponosi organ

---

tycznie i krytycznie odnoszą się do celowości i sensowności istnienia w polskim porządku prawnym instytucji zajęcia niewiążącego stanowiska lub wyrażenia opinii przez inny organ.

<sup>26</sup> Art. 7 k.p.a.

<sup>27</sup> Art. 8, 11 k.p.a.

<sup>28</sup> Wysoce zjadliwej grypy ptaków (HPAI).

<sup>29</sup> Art. 262 k.p.a.

administracji publicznej. Jest to kwestia problematyczna zarówno w odniesieniu do rozważań nad momentem wszczęcia postępowania administracyjnego, jak i w zakresie rozliczeń finansowych i zakresu finansowania Inspekcji. Dlatego też ważny jest moment wszczęcia postępowania administracyjnego, w taki sposób, aby organ najpierw wykonał zadania zgodnie z kompetencjami nadanymi mu przez przepisy ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej, tj. przeprowadził np. kontrolę sprawdzającą<sup>30</sup> i dopiero po niej wszczął postępowanie administracyjne.

- b) Artykuły 19c–19f ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej stanowią szczególne przepisy proceduralne<sup>31</sup>. W ich świetle niezwykle utrudnione jest stosowanie podstawowych regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczących dowodów i ustalenia prawdy obiektywnej. Z jednej strony kontrola oparta na wskazanych przepisach ma na celu ustalenie stanu faktycznego, który często z racji zakresu aktywności Inspekcji Weterynaryjnej jest ulotny i podlega szybkim zmianom. Dlatego też, w celu uczynienia zadość regule prawdy obiektywnej i zapewnienia ochrony praw kontrolowanego, przewidziano termin 7 dni na wniesienie zastrzeżeń do protokołu z kontroli. Z drugiej jednak strony, wskazane szczególne przepisy proceduralne dotyczące kontroli nie stanowią postępowania administracyjnego jako takiego, w związku z czym istnieje możliwość pozyskiwania nowych dowodów w trakcie jego trwania w oparciu o przepisy kodeksowe. Natomiast, jeśli kontrolowany nie zgłosił zastrzeżeń do ustaleń zawartych w protokole z kontroli w trybie przewidzianym w art. 19e ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej, to przeprowadzenie dowodów w trakcie postępowania administracyjnego przeciwko tym ustaleniom byłoby możliwe jedynie wówczas, gdyby zostały wykazane przekonujące powody odstąpienia od zgłoszenia zastrzeżeń<sup>32</sup>.
- c) Art. 7 ustawy o produktach pochodzenia zwierzęcego stanowi, że organami pierwszej instancji w ramach wykonywania zadań określonych w przepisach europejskich są: powiatowy lekarz weterynarii albo upoważniony przez niego urzędowy lekarz weterynarii. Jednocześnie, decyzje dotyczące oceny sanitarnej mięsa podlegają szczególnej procedurze odwoławczej.

Jest to w ocenie autorów przepis wysoce kontrowersyjny. Po pierwsze, ustanawia on szczególną procedurę, odstupiając w sposób znaczący i nieuzasadniony od zasad kodeksowych. Po wtóre, wpływa na status prawny urzędowych lekarzy wete-

<sup>30</sup> Art. 79 ust. 2 lit. c rozporządzenia 2017/625.

<sup>31</sup> Zwrócił na to uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 21 czerwca 2016 r., II OSK 2568/14, Lex nr 2106687.

<sup>32</sup> *Ibidem*.

rynarii wykonujących zadania z zakresu administracji publicznej – przy czym status ten pozostaje w świetle tego przepisu (jak również innych przepisów) niejasny i wewnętrznie sprzeczny. Z jednej strony na jego podstawie można postulować, że urzędowy lekarz weterynarii jest w jego świetle *quasi*-samoistnym organem pierwszoinstancyjnym w znaczeniu funkcjonalnym (wydaje decyzję administracyjną jako upoważniony, w imieniu i na rachunek organu), z drugiej zaś – jest wprost określony jako działający z upoważnienia, w imieniu i na rachunek powiatowego lekarza weterynarii. Po trzecie, ustanawia organ będący co do zasady organem pierwszej instancji (jak również pierwszoinstancyjny w danej sprawie), organem drugiej instancji – podczas gdy istnieją organy wyższego rzędu. Po czwarte, ustanawia bardzo krótki, wynoszący poniżej 24 godzin, okres na wniesienie wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy. Po piąte, niezależnie od tego, kto rzeczywiście wyrokował w pierwszej instancji, strona musi skorzystać z pośrednictwa urzędowego lekarza weterynarii<sup>33</sup>. W ocenie autorów wszystko to nie gwarantuje zachowania praw i procesowych instrumentów ochrony interesów strony, jak również wprowadza chaos do procedur administracyjnych, wykorzystywanych przez Inspekcję w wykonywaniu zadań z zakresu bezpieczeństwa żywności. Natomiast od merytorycznej lekarsko-weterynaryjnej strony instytucja ta stanowi usprawnienie i pozwala Inspekcji Weterynarii nadzorować pozyskiwanie mięsa z uwzględnieniem ochrony zdrowia publicznego. W związku z powyższym, od strony celowościowej i funkcjonalnej, zapobiega przedostaniu się kwestionowanego mięsa do obrotu i chroni zdrowie publiczne.

Wskazane powyżej przepisy są, w ocenie autorów, reprezentatywnymi przykładami wybranymi spośród wielu problemów, z jakimi mierzyć się muszą w swej codziennej pracy organy i pracownicy Inspekcji Weterynaryjnej. Są to również dowody na niedopracowanie krajowego prawa w analizowanym zakresie, względnie jego możliwą niezgodność lub niekompatybilność z przepisami europejskimi.

## ZAKOŃCZENIE

W świetle uzyskanych wyników, konieczne jest przede wszystkim uporządkowanie prawa weterynaryjnego dotyczącego bezpieczeństwa żywności pochodzenia zwierzęcego. Jednym z obszarów tego uporządkowania powinno być uproszczenie i ujednolicenie przepisów proceduralnych, a zwłaszcza likwidacja *leges speciales*, które ustanawiają szczególne, niekonwencjonalne, incydentalne „mini-procedury” administracyjne. Innym – dostosowanie przepisów tak procesowych, jak i materialno-

---

<sup>33</sup> Art. 7 ust. 2 ustawy o produktach pochodzenia zwierzęcego.

prawnych do aktualnej wiedzy lekarsko-weterynaryjnej potwierdzonej badaniami naukowymi.

Przedstawione przykłady stanowią jedynie próbę zasygnalizowania problemów wykładni i stosowania prawa. W ocenie autorów powinny stać się podstawą do dyskusji naukowej, a w dalszym etapie – do nowelizacji prawa weterynaryjnego. W szczególności postulatem autorów jest określenie konkretnych wyłączeń stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w przedmiocie niniejszych rozważań. Nowelizacja powinna prowadzić do uzyskania katalogu zamkniętego, dookreślonego, jasnego, niebudzącego wątpliwości, przemyślanego i adekwatnego do zadań stawianych przez prawo przed organami Inspekcji Weterynaryjnej. Postulat ten obejmuje przede wszystkim przepisy dotyczące terminów. Jest to szczególnie istotne w przypadku organów administracji, które – z przyczyn tak prawnych, jak i faktycznych, mając na uwadze konkretne przepisy unijne i polskie, wiedzę i zasady sztuki lekarsko-weterynaryjnej – nie mogą sobie pozwolić na dowolne rozpatrywanie spraw administracyjnych i niespieszne ich dokumentowanie, gdyż w istotę ich działania wpisana jest konieczność szybkiego działania i reagowania na wszelkie zagrożenia dla zdrowia publicznego związane z żywnością pochodzenia zwierzęcego.

## REFERENCES

- Dzikowski A., Sołtyszewski I., Felsmann M.Z., Karaźniewicz J., Kosiba B., Szarek J., *Owners' Informed Consent for a Necropsy of a Companion Animal as a Conflict-Reducing Mean in the Veterinary Practice*, "Journal of Modern Science" 2020, No 45
- Helios J., Jedlecka W., *Lekarz weterynarii jako zawód zaufania publicznego*, „Życie Weterynaryjne” 2022, nr 10
- Jaskiernia J., *Komentarz do Konstytucji RP: art. 7, 8, 9*, Warszawa 2022
- Kalisiak-Mędelska M., *Partycypacja społeczna na poziomie lokalnym jako wymiar decentralizacji administracji publicznej w Polsce*, Łódź 2015
- Kożuch A., Kożuch B., *Partycypacja a skuteczność zarządzania publicznego. Aspekty koncepcji zarządzania humanistycznego w zarządzaniu publicznym*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2015, nr 16
- Malinowska T., *Inspekcje i ogólny zakres ich kompetencji w nadzorze nad jakością żywności*, „Życie Weterynaryjne” 2005, nr 5
- Maruszewska N., Miśniakiewicz M., *O potrzebie konsolidacji systemu bezpieczeństwa żywności w Polsce*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2018, nr 54
- Spagnolli A., Gizzi G., Garofalakis G., Lucas D., Vlachou A., Moyano J.B., *Partnerships with Member States: enhancing cooperation for EU food safety risk assessment*, “EFSA Journal” 2023, No 21