

SKUTECZNOŚĆ UNIJNEGO PRAWA ADMINISTRACYJNEGO NA PRZYKŁADZIE OCHRONY WETERYNARYJNEJ

Joanna Wegner-Kowalska

MONOGRAFIE



Wolters Kluwer

SKUTECZNOŚĆ UNIJNEGO PRAWA ADMINISTRACYJNEGO NA PRZYKŁADZIE OCHRONY WETERYNARYJNEJ

Joanna Wegner-Kowalska

MONOGRAFIE

Stan prawny na 2 stycznia 2017 r.

Recenzent

Prof. dr hab. Jerzy Supernat

Wydawca

Małgorzata Stańczak

Redaktor prowadzący

Joanna Tchorek

Opracowanie redakcyjne

Anna Dudzik

Łamanie

Wolters Kluwer

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni


SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ

Więcej na www.legalnakultura.pl

POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by

Wolters Kluwer SA, 2017

ISBN 978-83-8107-208-3

ISSN 1897-4392

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
---------------------	---

Wstęp	13
-------------	----

Rozdział I

Ewolucja systemu ochrony weterynaryjnej w wymiarach

krajowym, unijnym i międzynarodowym	17
---	----

1. Pojęcie i geneza ochrony weterynaryjnej	17
1.1. Istota i rozwój ochrony weterynaryjnej w Polsce	17
1.2. Ochrona weterynaryjna w prawie międzynarodowym ...	26
1.3. Ochrona weterynaryjna w prawie unijnym	31
2. Zadania realizowane w sferze ochrony weterynaryjnej	33
3. Organizacja ochrony weterynaryjnej	43
4. Prawodawstwo weterynaryjne jako składnik unijnego prawa administracyjnego	59
5. Idea <i>governance</i> (<i>good governance</i>) a wypełnianie zadań w sferze ochrony weterynaryjnej	76
6. Uwagi końcowe	87

Rozdział II

Środki i procedury realizacji zadań w ochronie weterynaryjnej	89
---	----

1. Pluralizm, komplementarność i konkurencja instrumentów (środków administracyjnych) wykonywania zadań przez administrację publiczną	89
---	----

2. Reglamentacja działalności objętej ochroną weterynaryjną w świetle idei <i>governance</i>	99
2.1. Neo-Weberowska koncepcja administracji w sferze ochrony weterynaryjnej	104
2.2. Koegzystencja środków „miękkich” i „twardych”	106
2.3. Sterowanie i orkiestracja w przewodzeniu siecią organów ochrony weterynaryjnej	111
2.4. Nadzór, kontrola oraz dozór i monitoring weterynaryjny	114
3. Katalog form działania administracji w sferze ochrony weterynaryjnej	126
4. Heterogeniczność procedur	132
5. Relacje między procedurami typu <i>governance</i> a pozostałymi typami procedur	147
6. Uwagi końcowe	149

Rozdział III

Mechanizm działania unijnego prawa administracyjnego	152
1. Problemy metodologii badań nad działaniem prawa	152
2. Charakterystyka funkcjonowania prawa unijnego	164
3. Stosowanie, kontrola przestrzegania i wykonywanie prawa unijnego	185
4. Uwagi końcowe	207

Rozdział IV

Dylematy badania skuteczności unijnego prawa administracyjnego (w kontekście ochrony weterynaryjnej)	209
1. Pojęcie skuteczności prawa unijnego	209
2. Determinanta celów interwencji prawnej	224
3. Problem oceny skutków interwencji prawnej	246
4. Warunki skuteczności unijnego prawa administracyjnego	273
5. Uwagi końcowe	284

Rozdział V**Funkcjonowanie unijnego prawa administracyjnego w sferze ochrony weterynaryjnej – kilka przykładów 286**

1. Sprawa afrykańskiego pomoru świń – *African Swine Feaver* (ASF), 2014–2015 r. 286
2. Sprawa zwalczania encefalopatii gąbczastej – *Bovine Spongiform Encephalopathy* (BSE), 2004–2016 r. 294
3. Sprawa zwalczania pałeczek salmonelli, 2014–2015 r. 301
4. Sprawa transportu wewnątrzwspólnotowego koni – 2014 r. ... 305
5. Sprawa nadzoru nad wytwarzaniem produktów pochodzenia zwierzęcego – 2015 r. 310

Zakończenie 313**Bibliografia 323**

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- | | | |
|------------------------|---|---|
| k.p.a. | – | ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 23 ze zm.) |
| Konstytucja RP | – | Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) |
| p.p.s.a. | – | ustawa z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 718 ze zm.) |
| rozporządzenie nr 1069 | – | rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1069/2009 z 21 października 2009 r. określające przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi, i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1774/2002 (rozporządzenie o produktach ubocznych pochodzenia zwierzęcego) (Dz.Urz. UE L 300, s. 1) |
| rozporządzenie nr 178 | – | rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 178/2002 z 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz.Urz. UE L 31, s. 1) |

rozporządzenie nr 852	–	rozporządzenie (WE) nr 852/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych (Dz.Urz. UE L 139, s. 1 ze zm.)
rozporządzenie nr 853	–	rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 853/2004 z 29 kwietnia 2004 r. ustanawiające szczególne przepisy dotyczące higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego (Dz.Urz. UE L 139, s. 55 ze zm.)
rozporządzenie nr 854	–	rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 854/2004 z 29 kwietnia 2004 r. ustanawiające szczególne przepisy dotyczące organizacji urzędowych kontroli w odniesieniu do produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do spożycia przez ludzi (Dz.Urz. UE L 139, s. 206)
rozporządzenie nr 882	–	rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 882/2004 z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt (Dz.Urz. UE L 165, s. 1)
TFUE	–	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE 2012 C 326, s. 47 – wersja skonsolidowana)
u.i.w.	–	ustawa z 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 1077 ze zm.)
u.s.d.g.	–	ustawa z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 1829 ze zm.)

Inne

CYELP	–	Croatian Yearbook of European Law and Policy
ECR	–	European Court Reports
OTK-A	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A
PiP	–	Państwo i Prawo
RPEiS	–	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
TSUE	–	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
ZNSA	–	Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyj- nego

WSTĘP

Problematyka skuteczności prawa od lat przyciąga uwagę doktryny. Istotny wkład w rozwój badań tego zagadnienia wniosły prace wielkiego teoretyka – prof. J. Wróblewskiego. Jego rozważania prowadzone jednak były w odmiennych warunkach systemowych i nie dotyczyły – bo też nie mogły – unijnego prawa administracyjnego. Będący przedmiotem książki temat skuteczności unijnego prawa administracyjnego analizuję, tak jak wskazany autor, w ujęciu funkcjonalnym, kojarzonym z wypełnianiem celów prawa.

Starałam się zweryfikować niektóre z tez sformułowanych przez profesora J. Wróblewskiego, odnosząc je do unijnego prawa administracyjnego. Przedmiot badań wiąże się z twierdzeniem, że w unijnym prawie administracyjnym daje się zidentyfikować pewne wyznaczone do realizacji przez administrację cele. Pojawia się w związku z tym pytanie, w jaki sposób są one konstruowane, kto je formułuje i czy poddają się hierarchizacji. Do czego sprowadza się obowiązek realizacji tych celów i jak przekłada się on na działanie aparatu publicznego? Poczynienie ustaleń w tym zakresie otwiera możliwość rozważenia zależności między celami prawa unijnego a uzyskiwanymi rezultatami. Wiele lat temu dokonano w nauce opisu i systematyzacji czynników skuteczności prawa. W pracy podjęłam próbę ich szczegółowej charakterystyki w odniesieniu do unijnego prawa administracyjnego.

Zakres i złożoność regulacji unijnego prawa administracyjnego wykluczyły przeprowadzenie badań obejmujących jego całość. Z tego powodu posłużyłam się przykładem ochrony weterynaryjnej. Z uwagi na

cechy tej części porządku prawnego, przykład ten w sposób możliwie pełny i wierny oddaje przymioty unijnego prawa administracyjnego. W ochronie weterynaryjnej skupiają się bowiem idee nowoczesnej administracji, której powierzono realizację licznych zadań polegających na zapewnieniu określonego poziomu ochrony jednostki przed rozmaitymi zagrożeniami. Ochrona weterynaryjna, podobnie jak inne dziedziny, takie jak ochrona sanitarna, środowiska czy ładu budowlanego, wyraża cechy tradycyjnej funkcji prawa administracyjnego polegającej na sprawowaniu policji administracyjnej. Omawiana regulacja zawarta jest głównie w aktach prawa unijnego, w większości bezpośrednio skutecznych w porządkach krajowych. W funkcjonowaniu administracji ochrony weterynaryjnej przeplatają się zaś działania administracji krajowej i unijnej, powiązanej różnymi typami zależności. Zjawiska obserwowane w prawie administracyjnym i strukturach administracji ochrony weterynaryjnej mają więc wymiar uniwersalny, właściwy dla całego unijnego prawa administracyjnego.

Można zadać pytanie o rolę prawodawcy krajowego w realizowaniu celów prawa unijnego oraz odpowiedzialność z tego tytułu. Towarzyszą temu dalsze pytania. W jaki sposób administracja wywiązuje się dziś z rozlicznych, formułowanych w sposób rozproszony zadań? Jakie instrumentarium prawne jest tu wykorzystywane? Czy osiąganie celów unijnego prawa administracyjnego wymaga odmiennych form lub procedur i czy prawodawca krajowy dysponuje pełną swobodą w ich konstruowaniu?

Istotnym wątkiem moich rozważań jest kwestia zorganizowania administracji, a w szczególności to, czy założenia unijnego prawa administracyjnego stawiają w tym zakresie jakieś szczególne wymagania. Współistnienie wielu kategorii organów administracji krajowej i unijnej skłania zaś do zastanowienia, w jaki sposób układane są relacje między nimi i czy wielość ta nie stoi na przeszkodzie uzyskiwaniu skuteczności prawa. Nadmierny rozrost administracji i wysuwany w związku z tym postulat ograniczania aparatu publicznego skłania z kolei do pytania, czy – przy uwzględnieniu specyfiki prawa unijnego – ukształtowanie odrębnej służby ochrony weterynaryjnej jest potrzebne. Szybki przepływ informacji i ich przetwarzania oraz nieograniczo-

ny dostęp do wiedzy mogłyby sugerować, że nie jest konieczne utrzymywanie tak wyspecjalizowanego i kosztownego zarazem pionu w administracji.

Publikacja składa się z pięciu rozdziałów, z których pierwszy został poświęcony charakterystyce unijnego prawa administracyjnego oraz regulacji ochrony weterynaryjnej, określając przedmiot dalszych badań. Następnie zaprezentowałam współczesną koncepcję zadań publicznych i ich wypełniania, a także – cechy środków i form działania administracji wraz z towarzyszącymi im instrumentami procesowymi (rozdział drugi). Uwarunkowania badawcze związanego z osiągnięciem skuteczności działania prawa wraz z opisem tego zjawiska zostały przedstawione w kolejnym, trzecim rozdziale. Przedmiotem rozdziału czwartego stały się problemy badawcze skuteczności unijnego prawa administracyjnego, obejmujące rozważenie samego pojęcia skuteczności prawa unijnego, celów tego prawa, oraz weryfikacji skutków podejmowanej interwencji prawnej i wreszcie – warunków skuteczności unijnego prawa administracyjnego. W rozdziale piątym zilustrowałam zaobserwowane w praktyce przypadki działania unijnego prawa administracyjnego. Nie jest oczywiście możliwe, z uwagi na obszerność regulacji ochrony weterynaryjnej, przedstawienie działania jej norm w sposób wyczerpujący. Z tego powodu ograniczam się do wybranych przykładów z praktyki administracyjnej związanych z rozwiązywaniem konkretnych problemów w zapewnianiu określonego poziomu bezpieczeństwa zdrowia zwierząt i ludzi. Dane, na podstawie których przygotowałam rozdział piąty, pochodzą przede wszystkim z badań własnych mających formę wywiadów z pracownikami inspekcji weterynaryjnej, jak również materiałów pozyskanych w trybie dostępu do informacji publicznej.

Rozważania poświęcone funkcjonowaniu nowoczesnej administracji w systemie o złożonym charakterze wymagały wielowątkowych badań. Rozpatrywanie działania prawa oraz istoty funkcjonalnej skuteczności prawa wymagało wielu odniesień do teorii i socjologii prawa. Korzystałam także z dorobku doktryny materialnego prawa administracyjnego, zwłaszcza w zakresie zagadnienia środków administracyjnych oraz prawnych form działania administracji.

W odniesieniu do uwarunkowań organizacji aparatu publicznego sięgałam do prac poświęconych nauce administracji oraz organizacji i zarządzania w sferze publicznej. Nie mniej przydatne okazały się ustalenia doktryny prawa o postępowaniu administracyjnym, a to w analizach procedur i instrumentów procesowych wykorzystywanych w wykonywaniu prawa przez administrację.

Nauce trudno jest wyjść poza krąg ustaleń w odniesieniu do badania skuteczności prawa, poczynionych niegdyś przez teoretyków prawa. W publikacji prezentuję analizę tego zagadnienia na niższym poziomie abstrakcji, w odniesieniu do wyodrębnionej części porządku prawnego. Formuła oceny skuteczności unijnego prawa administracyjnego w sferze ochrony weterynaryjnej jest – co oczywiste – nader skomplikowana. W pracy przedstawiam pewną propozycję metodologiczną, w jaki sposób – przy istniejących ograniczeniach – skuteczność tę można badać. Posłużyłam się przede wszystkim metodą socjologiczną, bądź mówiąc inaczej, analizą „rozumiejącą”, wykorzystującą badanie pewnych faktów rejestrowanych. Stanowiły je orzeczenia sądowe z zakresu regulacji ochrony weterynaryjnej, a dodatkowo – w rozdziale piątym – do faktów tych zaliczyłam także pewne zarejestrowane działania administracji. Skorzystanie z tej metody ujawniło szereg punktów zbieżnych między poczynionymi w pracy ustaleniami teoretycznymi a spostrzeżeniami praktyki.

Pragnę w tym miejscu wyrazić podziękowania Panu Profesorowi zw. dr. hab. Jerzemu Supernatowi za wszelkie niezwykle cenne wskazówki i sugestie. Ich uwzględnienie pozwoliło mi spojrzeć na udoskonalenie rozprawy. Podziękowania także składam Głównemu Lekarzowi Weterynarii – Panu Doktorowi Włodzimierzowi Skorupskiemu, za pomoc w przygotowaniu i wydaniu tej książki.

Łódź, styczeń 2017 r.

Rozdział I

EWOLUCJA SYSTEMU OCHRONY WETERYNARYJNEJ W WYMIARACH KRAJOWYM, UNIJNYM I MIĘDZYNARODOWYM

1. Pojęcie i geneza ochrony weterynaryjnej

1.1. Istota i rozwój ochrony weterynaryjnej w Polsce

Pojęcie „ochrona” w języku potocznym wiąże się przede wszystkim z zabezpieczaniem przed czymś niekorzystnym, złym, krzywdzącym, niebezpiecznym. Słowniki jedno ze znaczeń tego pojęcia łączą ze strażą czuwającą nad bezpieczeństwem lub utrzymującą porządek¹. Niewątpliwie realizacja ochrony powinna dokonywać się systemowo, całościowo, poprzez zespół różnych elementów wzajemnie ze sobą powiązanych, na siebie oddziaływających, cechujących się ładem i stanowiących całość, w której miejsce każdego z nich względem siebie jako części owej całości da się dokładnie określić². Tylko w ten sposób można zapobiegać oraz zwalczać zagrożenia płynące z otoczenia systemu, czyli

¹ M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, t. II, Warszawa 1982, s. 437; S. Skorupka, H. Auderska, Z. Lempicka (red.), *Mały słownik języka polskiego*, Warszawa 1969, s. 477.

² A. Podsiad, *Słownik terminów i pojęć filozoficznych*, Warszawa 2001, s. 854; J.M. Dołęga, *Sozologia systemowa – dyscyplina XXI wieku*, Problemy Ekorozwoju 2006, nr 2, s. 17.

rzeczywistości, która wchodzi z nim w relacje. Trafne wydaje się więc operowanie terminem „ochrona systemowa”, określonym przez J.M. Dołęgę jako wszechstronne działanie człowieka w sferze nauki, techniki, technologii, pedagogiki i dydaktyki na rzecz ochrony szeroko rozumianej przyrody. W pracy posługuję się nim w sposób uniwersalny, mając na myśli spójny zespół działań w celu zabezpieczenia określonego dobra prawnego we wszelkich sferach aktywności człowieka³.

Ochrona systemowa jest zatem całościową, wyczerpującą aktywnością człowieka dla dóbr podlegających ochronie z wykorzystaniem wszelkich dostępnych narzędzi. Dostarczać ich mogą w szczególności farmacja, medycyna, zootechnika, technologia, pedagogika, dydaktyka oraz prawo. W niniejszej publikacji ochronę tę identyfikuję z funkcjonowaniem zespołu norm prawnych regulujących kompetencje, zadania i dostępne środki, organizację oraz postępowanie organów powołanych do zabezpieczenia określonego dobra przed niekorzystnym, niebezpiecznym działaniem.

Wśród dóbr stanowiących przedmiot ochrony w prawie administracyjnym znajdują się zdrowie i życie ludzkie. Istotny wpływ na ich zachowanie wywierają relacje człowieka ze światem przyrody. Doniosłą rolę odgrywa tu weterynaria, to jest nauka stanowiąca część biologii, zajmująca się zapobieganiem i przywracaniem naruszonej równowagi w środowisku naturalnym⁴. W ujęciu sozologicznym, a więc obejmującym te elementy nauk przyrodniczych, technicznych i humanistycznych, które są konieczne dla rozwiązywania dzisiejszych skomplikowanych zagadnień ochrony przyrody i jej zasobów oraz zabezpieczenia trwałości ich użytkowania⁵, weterynaria pełni szereg użytecznych człowiekowi funkcji w zakresie ochrony i kształtowania środowiska antropogenicznego i hodowlanego. Wśród zadań weterynarii wyróżnia się

³ J.M. Dołęga, *Sozologia systemowa...*, s. 17.

⁴ T. Rotkiewicz, S. Tarczyński, *Etyka i deontologia weterynaryjna* [w:] T. Rotkiewicz, *Historia weterynarii i deontologia*, Olsztyn 2006, s. 331–332.

⁵ W. Goetel, *O trwałości użytkowania zasobów przyrody*, Nauka Polska 1963, nr 3, s. 45–50; W. Goetel, *Sozologia i zootechnika*, Zeszyty Naukowe Akademii Górniczo-Hutniczej im. Stanisława Staszica. Zeszyt Specjalny nr 21; J.M. Dołęga, *Sozologia systemowa...*, s. 11–26; L. Gawor, *Walery Goetel and the Idea of Sozology*, *Problemy Ekorozwoju* 2013, nr 8, s. 83–89.

przede wszystkim ochronę zdrowia publicznego, dobrostanu i zdrowia zwierząt hodowanych przez człowieka oraz wolno żyjących (w szczególności zwalczanie chorób zwierząt oraz gwarantowanie właściwej jakości pasz), zapewnianie bezpiecznej żywności, higieny hodowli i produkcji żywności, w tym w zakresie gospodarki odpadami, ochronę środowiska naturalnego, w szczególności poprzez zwalczanie zagrożeń toksykologicznych⁶. Ochrona weterynaryjna ma dość długą historię i od początku opierała się na założeniach policji administracyjnej i w ten sposób funkcjonuje zresztą do dziś. Przez policję administracyjną rozumie się współcześnie zespół funkcji władzy publicznej w zakresie ochrony szeroko rozumianego bezpieczeństwa publicznego⁷. Tak rozumiana policja posługuje się narzędziami ingerencji władczej w sferę działalności gospodarczej. Na plan pierwszy wysuwa się tu regulamentacja i regulacja gospodarcza, zaś w zakresie stosowania prawa – kontrola, nadzór i kierownictwo, w tym stosowanie sankcji⁸.

W Polsce pierwsza agenda policyjna pojawiła się w okresie Sejmu Czteroletniego jako jeden z pięciu departamentów Rady Nieustającej. Do kompetencji policji zaliczano m.in. czynności nadzoru nad warunkami higienicznymi i zdrowotnymi w kraju⁹. W ten nurt wpisuje się Konstytucja sejmowa z 1774 r., w której ustanowiono po raz pierwszy organy zwalczające zaraźliwe choroby zwierząt w osobach lekarzy i felczerów do kontrolowania i niedopuszczania do szerzenia się zaraz bydła i owiec. W późniejszym okresie tereny Rzeczypospolitej objęte były w tym zakresie prawodawstwem państw zaborczych wedle dwóch re-

⁶ T. Rotkiewicz, S. Tarczyński, *Etyka i deontologia...*, s. 332–333.

⁷ J. Dobkowski, *Pojęcie policji administracyjnej* [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007, s. 143–159 i podana tam literatura, na temat pojęcia bezpieczeństwa publicznego zob. E. Ura, S. Pieprzny, T. Pado, *Pojęcie bezpieczeństwa publicznego w prawie administracyjnym* [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007, s. 161–177.

⁸ K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011, s. 148–188.

⁹ A. Matan, *Policja administracyjna jako funkcja administracji publicznej* [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa*, *Materiały z Międzynarodowej Konferencji Naukowej*, Cisna 2–4 czerwca 2002 r., Rzeszów 2002, s. 353.

żimów: cywilnego i wojskowego¹⁰. Choć rozbiory przerwały na wiele lat suwerenny rozwój polskiej administracji, ziemie polskie pod względem organizacji aparatu publicznego nie funkcjonowały w próżni. Wielu Polaków zresztą aktywnie uczestniczyło w tworzeniu prawa i struktur administracyjnych obowiązujących na terenie zaborów. Na uwagę zasługuje obowiązująca w Królestwie Polskim ustawa z 1844 r. o policji weterynaryjnej, która wszechstronnie i szczegółowo uregulowała zagadnienia weterynaryjne¹¹.

Po odzyskaniu niepodległości zamysł stworzenia administracji weterynaryjnej oparty był o założenia instytucji policji administracyjnej, której zaczątkiem była ustawa z 1844 r., a przede wszystkim jej § 4, 11, 12, 13 i n. Przepisy te regulowały zadania i kompetencje lekarzy rządowych, do których zaliczano lekarzy powiatowych, ich pomocników, lekarzy miejskich lub lekarzy weterynaryjnych rządowych. Ponadto, normowały zasady współpracy miejscowych urzędników policyjnych z lekarzami rządowymi, powierzając tym pierwszym wiele obowiązków informacyjnych i sprawozdawczych ze stanu zdrowia zwierząt zaobserwowanego w terenie. Pewne zadania nałożono na Komisję Rządową Spraw Wewnętrznych i gubernatorów cywilnych oraz naczelników powiatowych, a także – proboszczów lub administratorów parafii. Do obowiązków lekarza rządowego należało przede wszystkim przybycie – na skutek informacji przekazanej przez urzędnika policyjnego – na miejsce pojawienia się choroby. W przypadkach niewymagających osobistej interwencji lekarza rządowego mógł on wydać stosowne zalecenia medyczne na odległość. Pojawienie się zarazy bydłowej obligowało z kolei Komisję Rządową Spraw Wewnętrznych do zawiadomienia o tym wszystkich gubernatorów cywilnych, a ci z kolei mieli obowiązek poinformowania naczelników powiatowych. Powinności proboszczów lub administratorów parafii polegały na informowaniu ludności podczas nabożeństw o pisemnie określonych przez lekarza

¹⁰ Por. szerzej na ten temat J. Kita, *90 lat polskiej służby weterynaryjnej*, Życie Weterynaryjne 2009, nr 11, s. 914–916; K. Millak, *Polacy w nauce i służbie weterynaryjnej u obcych*, Kwartalnik Historii Nauki i Techniki 1957, nr 2, s. 292–328.

¹¹ Chodzi o ustawę o policji weterynaryjnej, czyli przepisy mające na celu zapobieganie i uśmierzanie chorób panujących i zaraźliwych między zwierzętami domowymi, przyjęte na posiedzeniu Rady Administracyjnej Królestwa Polskiego w dniach 14–26 kwietnia 1844 r.

rządowego oznakach choroby zakaźnej. Od początku II Rzeczypospolitej administracja weterynaryjna pełniła zadania ochrony bezpieczeństwa i zdrowia publicznego przed szeregiem zagrożeń, mających rozmaite źródła, które upatrywano wówczas „w siłach przyrody, zwierząt, roślin, drobnoustrojów, wrogich lub lekkomyślnych ludzi oraz kolizjach między interesem prywatnym a interesem zbiorowości ludzkiej”¹².

W jednym z pierwszych aktów niepodległej Polski z 1918 r. utworzono wojskową i cywilną służbę weterynaryjną¹³. Na szczegółową regulację organów weterynarii zdecydowano się w niecały rok później, ustanawiając trójstopniową strukturę organów służby weterynaryjnej¹⁴. Jako organ pierwszej instancji funkcjonował starosta powiatowy, organem II instancji był wojewoda a na czele służby stał Minister Rolnictwa i Dóbr Państwowych¹⁵. Orzecznictwo w sprawach weterynaryjnych starosty zapadało wedle właściwości miejscowej i instancyjnej¹⁶. Ponadto, w województwach funkcjonowały departamenty rolnictwa i weterynarii, a w ich strukturach – oddziały weterynarii, w których pozostawali w zatrudnieniu lekarze weterynaryjni¹⁷. Zadania służby weterynaryjnej ujęto w postaci klauzuli generalnej. Zgodnie z art. 1 ustawy należały doń „wszelkie sprawy, które ze względu na swą naturę mogą wywierać wpływ na stan zdrowia zwierząt domowych a tem samem

¹² Por. S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1946, s. 136; Z. Leoński, *Istota i rodzaje policji administracyjnej (zagadnienia wybrane)* [w:] Z. Niewiadomski, J. Buczkowski, J. Łukasiewicz, J. Posłuszny, J. Stelmasiak (red.), *Administracja u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji 45-lecia pracy naukowej*, Przemyśl 2000, s. 345–346; M. Janik, *Policja sanitarna*, Warszawa 2012, s. 57–70.

¹³ Na podstawie dekretu Naczelnika Państwa z 31 listopada 1918 r. o przekazaniu służby weterynaryjnej z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych do Ministerstwa Rolnictwa i Dóbr Państwowych.

¹⁴ W drodze rozporządzenia Rady Ministrów z 27 września 1920 r. w przedmiocie tymczasowej organizacji państwowej służby weterynaryjnej (Dz.U. poz. 676).

¹⁵ Zob. art. 3, 8 i 10 rozporządzenia z 27 września 1920 r.

¹⁶ Na podstawie art. 8 rozporządzenia wykonawczego do rozporządzenia z 28 sierpnia 1919 r. o tymczasowej organizacji powiatowych władz administracyjnych pierwszej instancji na obszarze b. zaboru rosyjskiego (Dz. Pr. P. P. Nr 72 poz. 426, Dz.U. Nr 90, poz. 489 ze zm.), a następnie – art. 1 i 2 ustawy z 1 sierpnia 1923 r. w sprawie środków prawnych od orzeczeń władz administracyjnych (Dz.U. Nr 91, poz. 712).

¹⁷ Por. art. 9 zdanie pierwsze i drugie rozporządzenia w przedmiocie tymczasowej organizacji państwowej służby weterynaryjnej.

na rozwój hodowli tych zwierząt oraz stanowić ochronę ludzi przed chorobami odzwierzęcymi (zoonozami)”. W szczególności służba opracowywała projekty wszelkich ustaw i rozporządzeń z dziedziny służby weterynaryjnej, sprawowała nadzór nad wykonywaniem ustaw i rozporządzeń administracyjnych o zapobieganiu zaraźliwym chorobom zwierzęcym, nadzorowała stacje dla badań diagnostycznych oraz wytwórnice szczepionek i surowic dla celów weterynaryjnych, kontrolowała hodowle, rzeźnię oraz handel zwierzętami i produktami pochodzenia zwierzęcego, opiekę nad zwierzętami domowymi (art. 2 lit. a–p).

W powiatach sprawy weterynaryjne rozpoznawano przy pomocy państwowych lekarzy weterynaryjnych, zatrudnionych w starostwach z lekarzem weterynarii – referentem – na czele¹⁸. Prócz tego, starosta miał prawo powierzać lekarzom wolnopraktykującym czynności lekarzy państwowych¹⁹. Do zadań państwowych lekarzy weterynaryjnych należało bezpośrednio wykonywanie ustaw i rozporządzeń z zakresu zapobiegania zaraźliwym chorobom i ich zwalczania²⁰. Państwowy lekarz weterynaryjny – referent pełnił również obowiązki referenta weterynaryjnego wydziału powiatowego i w ten sposób był jednocześnie urzędnikiem samorządowym²¹. Dodać trzeba, że w okresie międzywojennym Polska stała się stroną wielu umów międzynarodowych, m.in. Konwencji międzynarodowej o zwalczaniu zaraźliwych chorób zwierzęcych, podpisanej w Genewie dnia 20 lutego 1935 r.²² Po II wojnie światowej Polska nadal pozostawała związana zobowiązaniami wynikającymi z prawa międzynarodowego, podjętymi przed 1939 r. Wytyczne zawarte zwłaszcza w wymienionej konwencji nie stały się jednak jednoznacznym drogowskazem unormowań uchwalonych w okresie

¹⁸ Por. art. 11 zdanie siódme rozporządzenia w przedmiocie tymczasowej organizacji państwowej służby weterynaryjnej.

¹⁹ Regulacja ta zapoczątkowała instytucję wyznaczenia lekarza niezatrudnionego w służbie weterynaryjnej do wykonywania jej zadań. Obecnie kwestia ta uregulowana jest w art. 5 ust. 2 pkt 1 u.i.w.

²⁰ Por. art. 11 zdanie trzecie rozporządzenia w przedmiocie tymczasowej organizacji państwowej służby weterynaryjnej.

²¹ Por. art. 11 zdanie dziewiąte rozporządzenia w przedmiocie tymczasowej organizacji państwowej służby weterynaryjnej, art. 80–81 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej (Dz.U. Nr 11, poz. 86 ze zm.).

²² Dz.U. Nr 26, poz. 172.

powojennym; podnoszono wiele propozycji legislacyjnych w przedmiocie zadań i organizacji służby weterynaryjnej²³.

W okresie powojennym początkowo zagadnienia weterynaryjne zostały skąpo uregulowane, także w zakresie organizacji; ustanowiono jedynie rejony weterynaryjne²⁴. Do 1952 r. organizacja służby weterynaryjnej była rozproszona, o niewielkim stopniu organizacji, kiedy ustanowiono zarys systemu służby weterynaryjnej poprzez ustanowienie powiatowych i wojewódzkich zarządów weterynarii²⁵. Przekształcono je następnie w powiatowe i wojewódzkie zakłady weterynarii podległe prezydiom rad narodowych z kierownikiem komórki weterynaryjnej wydziału rolnictwa i leśnictwa rady narodowej na czele²⁶. Przy czym zadaniem służby weterynaryjnej stała się głównie opieka lekarsko-weterynaryjna nad zwierzętami gospodarskimi²⁷.

Szerzej zadania administracji weterynaryjnej uregulowano dopiero w 1966 r., wskazując na profilaktykę weterynaryjną, przeprowadzanie masowych zabiegów profilaktycznych, leczenie zwierząt oraz zwalczanie chorób hodowlanych i pasożytniczych zgodnie z odrębnymi przepisami, przeprowadzanie odkażania sposobem mechanicznym obiektów i inne²⁸. Wówczas też powrócono do instytucji powiatowego oraz wojewódzkiego lekarza weterynarii jako organów administracji. W tych ramach administracja weterynaryjna pracowała aż do reformy

²³ Por. T. Rotkiewicz, *Organizacja służby weterynaryjnej w Polsce* [w:] T. Rotkiewicz, *Historia weterynarii i deontologii*, Olsztyn 2006, s. 196–197.

²⁴ Na podstawie przepisów ustawy z 7 kwietnia 1949 r. o planowym rozmieszczeniu lekarzy weterynaryjnych (Dz.U. Nr 25, poz. 178) oraz zarządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z 11 lipca 1949 r. w sprawie podziału obszaru Państwa na rejony weterynaryjne i ustalenia liczby lekarzy weterynaryjnych, dopuszczonych do wykonywania praktyki w tych rejonach (M.P. Nr A-65, poz. 996).

²⁵ W oparciu o przepisy uchwały Rady Ministrów nr 589 z 17 lipca 1952 r. w sprawie organizacji terenowej służby weterynaryjnej (M.P. Nr A-96, poz. 1473).

²⁶ Na podstawie przepisów uchwały Rady Ministrów nr 360 z 26 września 1958 r. w sprawie organizacji terenowej służby weterynaryjnej podległej prezydiom rad narodowych (M.P. Nr 75, poz. 440).

²⁷ Zgodnie z art. 1 ustawy z 7 kwietnia 1949 r. o planowym rozmieszczeniu lekarzy weterynaryjnych.

²⁸ Na podstawie § 5 pkt 1–3 uchwały Rady Ministrów nr 52 z 1 marca 1966 r. w sprawie organizacji służby weterynaryjnej podległej prezydiom rad narodowych (M.P. Nr 10, poz. 66).

administracyjnej z 1975 r., kiedy to pozostawiono instytucję wojewódzkiego lekarza weterynarii, usunięto – urząd lekarza powiatowego, jako organ podstawowego stopnia administracji weterynaryjnej ustanowiono zaś gminnego lekarza weterynarii, który był jednocześnie kierownikiem państwowego zakładu leczniczego, powracając tym samym do organizacji służby weterynaryjnej w formie zakładów²⁹.

Zadania administracji weterynaryjnej istotnie wówczas rozszerzono m.in. o prewencję, profilaktykę weterynaryjną zwierząt oraz sprawowanie nadzoru sanitarnego i sanitarno-weterynaryjnego nad środkami żywności pochodzenia zwierzęcego, a w szczególności o zwalczanie chorób zwierzęcych, wykonywanie nadzoru sanitarnego nad środkami żywności pochodzenia zwierzęcego oraz nadzoru sanitarno-weterynaryjnego nad tymi środkami przeznaczonymi na eksport, przeprowadzanie badania zwierząt rzeźnych i mięsa, wykonywanie zadań z zakresu nadzoru weterynaryjnego nad zwierzętami w obrocie i nad artykułami pochodzenia zwierzęcego oraz przeprowadzanie kontroli weterynaryjnej na stacjach granicznych (w portach morskich i lotniczych), przeprowadzanie badań laboratoryjnych i innych badań rozpoznawczych oraz prowadzenie przez zakłady higieny weterynaryjnej badań w zakresie zagadnień weterynaryjnych ważnych dla danego terenu³⁰.

W tym zakresie i formie administracja weterynaryjna funkcjonowała aż do 1991 r., kiedy zlikwidowano obowiązujące dotąd struktury³¹. Na wszechstronną regulację prawną administracja weterynaryjna czekała do 1997 r. Ustawą z 24 kwietnia 1997 r. o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz o Państwowej In-

²⁹ W drodze przepisów uchwały uchwałą Rady Ministrów nr 114 z 27 czerwca 1975 r. w sprawie organizacji służby weterynaryjnej podległej terenowym organom administracji państwowej (M.P. Nr 22, poz. 137 ze zm).

³⁰ Zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 1–9 uchwały Rady Ministrów nr 114 z 27 czerwca 1975 r. w sprawie organizacji służby weterynaryjnej podległej terenowym organom administracji państwowej.

³¹ Uchwałą Rady Ministrów nr 2 z 3 stycznia 1991 r. uchylającą uchwałę nr 114 z 1975 r. w sprawie organizacji służby weterynaryjnej podległej terenowym organom administracji państwowej (M.P. Nr 1, poz. 4), zlikwidowano dotychczasowy system administracji weterynaryjnej.

spekcji Weterynaryjnej³² unormowano zagadnienia materialnoprawne oraz ustrojowe poświęcone administracji weterynaryjnej. Utworzono Inspekcję Weterynaryjną, w ramach której ustanowiono podstawowy organ administracji weterynaryjnej, to jest rejonowego lekarza weterynarii, umiejscawiając go jako kierownika jednej z rządowych policji administracyjnych. Wojewódzki lekarz weterynarii został kierownikiem wojewódzkiej inspekcji weterynaryjnej – organem administracji rządowej zespolonej, a szefem służby weterynaryjnej stał się Główny Lekarz Weterynarii³³.

Do zadań Inspekcji zaliczono m.in. zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt, badanie zwierząt rzeźnych i mięsa oraz wykonywanie innych zadań wynikających z odrębnych przepisów, a w szczególności wykonywanie nadzoru nad jakością zdrowotną środków spożywczych pochodzenia zwierzęcego, w tym nad warunkami sanitarnymi ich pozyskiwania, produkcji i przechowywania, jakością zdrowotną niektórych środków żywienia zwierząt obrotu środkami farmaceutycznymi i materiałami medycznymi przeznaczonymi wyłącznie dla zwierząt i zdrowiem zwierząt przeznaczonych do rozrodu oraz nad jakością materiału biologicznego³⁴.

Reforma ustrojowa wymusiła szereg zmian wśród kompetencji organów administracji publicznej, w tym – administracji weterynaryjnej³⁵. Przywrócono instytucję powiatowego lekarza weterynarii w ramach administracji powiatowej niezespolonej, zamiast dotychczasowego lekarza rejonowego³⁶. W ten sposób organ ten funkcjonuje do chwili

³² Tekst jedn.: Dz.U. z 1999 r. Nr 66, poz. 752 ze zm.

³³ Zgodnie z art. 36 ust. 1–3 ustawy z 24 kwietnia 1997 r. o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz o Państwowej Inspekcji Weterynaryjnej.

³⁴ W art. 35 ustawy z 24 kwietnia 1997 r. o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz o Państwowej Inspekcji Weterynaryjnej.

³⁵ Na podstawie art. 126 ustawy z 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustroju państwa (Dz.U. Nr 106, poz. 668 ze zm.).

³⁶ Por. szerzej na ten temat np. M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec (red.), *Niezespolona administracja rządowa*, Warszawa 2011; R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, Warszawa 2011, s. 386–398.

obecnej, pozostając właściwym w pierwszej instancji sprawach weterynaryjnych.

Prawo ochrony weterynaryjnej objęte jest ściśle harmonizacją unijną, a więc powinnością ujednolicania porządków prawnych krajowych z prawem unijnym w dążeniu do zrealizowania celów unijnych³⁷. W związku z tym z chwilą przystąpienia Polski do Unii Europejskiej zachodziła konieczność respektowania uregulowań unijnych³⁸. Ustawa o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz o Państwowej Inspekcji Weterynaryjnej została uchylona³⁹. Zagadnienia odnoszące się do zwalczania chorób zakaźnych zwierząt, ochrony zdrowia zwierząt, badania zwierząt i struktura Inspekcji zostały uregulowane na nowo. Organem administracji weterynaryjnej pozostał lekarz powiatowy jako kierownik powiatowej inspekcji weterynaryjnej, w ramach administracji powiatowej niezespólonej funkcjonujący w korpusie służby cywilnej⁴⁰. Jednocześnie lekarz powiatowy stał się elementem unijnej struktury organów administracji weterynaryjnej jako „organ unijnego prawa administracyjnego”.

1.2. Ochrona weterynaryjna w prawie międzynarodowym

Kwestia ochrony weterynaryjnej pojawiła się w kręgu zainteresowania prawa międzynarodowego w okresie silnego rozwoju tego prawa, tj. po 1918 r., i stanowiła wyraz kontynuacji grocuszowego ujęcia polityki międzynarodowej⁴¹. Od początku umiędzynarodowienie ochrony we-

³⁷ Na temat pojęcia harmonizacji por. np. M. Pecyna, *Naruszenie zobowiązania w świetle harmonizacji prawa zobowiązań. Studium prawnoporównawcze*, Warszawa 2009, s. 2–5; M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2011, s. 92.

³⁸ Por. Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2009, s. 4; E. Łętowska, *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, PiP 2005, nr 4, s. 3–4.

³⁹ Na podstawie art. 94 ustawy z 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (tekst jedn.: Dz.U. z 2014 r. poz. 1539 ze zm.).

⁴⁰ W oparciu o art. 3 pkt 3 ustawy z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 1345 ze zm.).

⁴¹ A. Gałganek, *Historia teorii stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2009, s. 292.

terynaryjnej polegało na normowaniu form i zakresu współpracy między państwowej oraz na ustanawianiu organów stanowiących płaszczyzny tej współpracy. Nie wdając się szczegółowo w zagadnienia współpracy międzynarodowej, wystarczy zaznaczyć, że współpraca międzynarodowa odnoszona jest do działań zmierzających do realizacji przez poszczególne państwa wspólnych celów⁴². Najistotniejsze dwie płaszczyzny współpracy (obok informacyjnej i naukowej) to instytucjonalna i obejmująca realizację konkretnych zadań publicznych. Powinności instytucjonalne ogniskują się wokół dwóch zagadnień: uczestniczenia i wspierania powołanych przez prawo międzynarodowe organizacji, urzędów i innych instytucji powołanych do realizacji ochrony weterynaryjnej oraz organizowania własnych organów lub ich całych struktur dla wykonania zobowiązań międzynarodowych.

Wszystkie wymienione sfery współpracy międzynarodowej wywarły znaczący wpływ na kształtowanie się prawa krajowego. W wyniku przyjęcia zobowiązań międzynarodowych Polska zobligowana jest do aktywnego realizowania zadań ochrony weterynaryjnej poprzez wyspecjalizowane organy oraz do wykonywania powinności wymiany informacji i dorobku naukowego. Podwaliny dzisiejszego kształtu prawa międzynarodowego w zakresie ochrony weterynaryjnej zostały zbudowane w okresie dwudziestolecia międzywojennego. Wówczas weszły w życie (prócz licznych umów bilateralnych⁴³) dwa podstawowe akty prawa międzynarodowego o charakterze wielostronnym, które wytyczyły podstawy ukształtowania się ochrony weterynaryjnej na arenie międzynarodowej. Aktem prawa międzynarodowego o zasadniczym znaczeniu dla wykształcenia się tej dziedziny, którego stroną była również Polska, było międzynarodowe porozumienie o utworzeniu w Paryżu Międzynarodowego Urzędu dla zwalczania epizootii⁴⁴, podpisane

⁴² E. Cisowska-Sakrajda, J. Wegner-Kowalska, *Współpraca międzynarodowa państw a standardy pomocy w sprawach podatkowych* [w:] Z. Czarnik, J. Poślusznny, L. Żukowski (red.), *Internacjonalizacja administracji publicznej*, Warszawa 2015, s. 371 i n.

⁴³ Np. konwencja weterynaryjna między Polską a Włochami, podpisana w Rzymie dnia 22 lipca 1930 r. (Dz.U. z 1931 r. Nr 65, poz. 535 ze zm.).

⁴⁴ Epizootią nazywamy występowanie zachorowań na jedną z chorób zakaźnych, wśród zwierząt domowych lub dzikich na danym terenie, w zdecydowanie większej

w Paryżu dnia 25 stycznia 1924 r.⁴⁵ Umowa ta obowiązuje do dziś i stanowi podstawę do podejmowania intensywnej aktywności państw i ich organów na płaszczyźnie międzynarodowej.

Do zadań Urzędu (*the Office International des Epizooties* – OIE)⁴⁶ należy inicjowanie i organizowanie wszelkich badań i doświadczeń w zakresie patologii lub profilaktyki chorób zakaźnych bydła, wobec których pożądane jest współdziałanie międzynarodowe, zbieranie faktów i dokumentów oraz informowanie państw stron w przedmiocie zagrożeń i ich zwalczania, badanie projektów układów międzynarodowych, dotyczących nadzoru sanitarnego zwierząt oraz przedstawianie ich do dyspozycji państw, podpisujących te układy – sposoby kontrolowania ich wykonania (art. 4 lit. a–c Aneksu do porozumienia). Na podstawie porozumienia państwa strony zostały zobligowane do nadsyłania Urzędowi drogą telegraficzną pierwszych wypadków dżumy lub pryszczycy na obszarach dotąd niezakażonych oraz drogą tradycyjną biuletynów informujących o obecności i szerzeniu się chorób zakaźnych, jak też zobowiązane do informowania Urzędu o środkach zwalczania epizootii oraz do udzielania wszelkich innych informacji w zakresie objętym porozumieniem (art. 5 Aneksu do porozumienia).

Regulację bardziej znaczącą w zakresie podjętych zobowiązań międzynarodowych stanowi również nadal obowiązująca konwencja międzynarodowa o zwalczaniu zaraźliwych chorób zwierzęcych, podpisana w Genewie dnia 20 lutego 1935 r., ratyfikowana przez Polskę w 1938 r.⁴⁷ Konwencja ta jest obszernym aktem poświęconym ochronie weterynaryjnej zawartym w celu „ułatwienia międzynarodowej wymiany zwierząt i produktów zwierzęcych” oraz zwalczania chorób zwierząt. Zgodnie z przepisami konwencyjnymi, to urzędnik w osobie

liczbie niż w poprzednich latach rejestracji danych (cyt. za Z. Wachnik, *Zarys chorób zakaźnych zwierząt*, Warszawa, 1983, s. 72).

⁴⁵ Dz.U. z 1925 r. Nr 108, poz. 767.

⁴⁶ <http://www.oie.int>, dostęp: 26.11.2016 r.

⁴⁷ Na przeszkodzie wprowadzeniu do systemu prawnego założeń konwencji w okresie II Rzeczypospolitej stanął atak Niemiec na Polskę w 1939 r. Z tego powodu o realizacji zobowiązań międzynarodowych wynikających z konwencji mówić można dopiero w okresie powojennym, przy czym niedostatki legislacyjne w tym zakresie zostały usunięte dopiero w okresie transformacji ustrojowej po 1989 r.

legitymującego się dyplomem ukończenia studiów weterynaryjnych lekarza weterynarii został uprawniony i zobowiązany do podejmowania działań przeciwko pojawianiu się i rozszerzaniu zaraźliwych chorób zwierzęcych. W szczególności wśród jego zadań znalazły się: nadzór nad pogłowiem różnych zwierząt domowych, nad wszystkimi zakładami mającymi specjalnie ważne znaczenie dla walki z zaraźliwymi chorobami zwierzęcymi, kontrola nad wytwarzaniem i obrotem surowicami, zarazkami i hodowlami drobnoustrojów, nadzór nad wszelkimi środkami przewozu, miejscami załadowania i wyładowania zwierząt, jak również nadzór nad stacjami kwarantannowymi, stwierdzanie pojawienia się zaraźliwych chorób zwierzęcych, stosowanie środków zapobiegawczych i środków zwalczania zaraźliwych chorób zwierzęcych oraz reglamentację transportów wszelkiego rodzaju, zwłaszcza w zakresie odkażania środków przewozowych i sankcje w wypadku pogwałcenia wydanych zarządzeń⁴⁸.

Pod względem ustrojowym konwencja zobowiązała państwa strony, by w ich strukturach administracyjnych funkcjonowała organizacja sanitarno-weterynaryjna, w ramach której występować miała państwowa służba weterynaryjna⁴⁹. Ponadto postanowiono, że państwa strony będą systematycznie informowały się wzajemnie o stanie istniejących chorób na swoich terytoriach w specjalnych wykazach sanitarno-weterynaryjnych, w przypadkach wykrycia nowych ognisk chorób zakaźnych zaś będą nawzajem podawały te informacje niezwłocznie. Akt ten zawiązał istotne warunki współpracy międzynarodowej na płaszczyźnie administracji weterynaryjnej i wytyczył węzłowe obszary międzynarodowej ochrony weterynaryjnej. Konwencja ustanowiła zdania dla obligatoryjnej służby weterynaryjnej oraz uregulowała sposoby wymiany informacji o zagrożeniach. Płaszczyzną współpracy międzynarodowej na podstawie przepisów konwencji stało się więc zinstytucjonalizowanie służby weterynaryjnej i konkretne nakreślenie jej zadań oraz wskazanie form działalności, w szczególności kontroli i nadzoru.

Po II wojnie światowej nadal obowiązywały wymienione wcześniej umowa i konwencja stanowiące bazę dla podejmowania wszechstron-

⁴⁸ Zgodnie z art. 1 konwencji.

⁴⁹ Zgodnie z art. 4 konwencji.

nej współpracy międzynarodowej. Jednakże rozwój działalności człowieka, poszerzenie się katalogu poznanych zagrożeń generowanych wobec ludzkości przez świat zwierzęcy wymusiły podejmowanie nowych inicjatyw na forum prawa międzynarodowego. Były i są one skoncentrowane nadal wokół wyróżnionych płaszczyzn współpracy, a oprócz tego wyróżnić należy jeszcze jedną, polegającą na reglamentacji działalności gospodarczej. Ta ostatnia sfera właśnie nabiera szczególnego znaczenia w dzisiejszej rzeczywistości, wpływając intensywnie na prawa i obowiązki jednostek – obywateli poszczególnych państw stron regulacji prawa międzynarodowego. Dlatego pojawiła się ścisła współpraca Urzędu OIE ze Światową Organizacją Handlu.

Obecnie coraz większe znaczenie w ujęciu globalnym przypisuje się Kodeksowi Żywnościowemu (*Codex Alimentarius*), stanowiącemu zestaw stale aktualizowanych standardów odnoszących się do bezpieczeństwa żywności⁵⁰. Kodeks powstał w 1961 r. jako wynik prac FAO oraz WHO. W 1963 r. te same organizacje zatwierdziły utworzenie Wspólnego Programu Norm Żywnościowych FAO/WHO i przyjęły statut Komisji ds. *Codex Alimentarius* w celu opracowania norm żywnościowych, wytycznych oraz związanych z nimi postanowień, które łącznie tworzą *Codex*. Dodatkowo, od 1956 r. obraduje Wspólny Komitet Ekspertów FAO/WHO do spraw Dodatków do Żywności (*Joint FAO/WHO Expert Committee on Food Additives* – JECFA), który składa się ekspertów naukowych zarządzanych przez FAO i WHO. Początkowo zadaniem Komitetu była ocena bezpieczeństwa dodatków do żywności, a obecnie – również ocena zanieczyszczeń, substancji toksycznych naturalnie występujących w produktach żywnościowych oraz pozostałości leków weterynaryjnych w produktach żywnościowych. Komitet stanowi niezależne wsparcie dla Komisji do spraw *Codex Alimentarius*, JECFA⁵¹. *Codex* nie jest aktem prawnym, lecz zbiorem dokumentacji. Niemniej normy tam zamieszczone pośrednio stanowią część porządku krajowego poprzez włączenie ich do systemu prawa

⁵⁰ *Codex* wziął swoją nazwę od *Codex Alimentarius Austriacus*, zbioru standardów i opisów produktów, który obejmował szeroki zakres produktów spożywczych, stworzonego w cesarstwie austro-węgierskim w latach 1897–1911.

⁵¹ Podają za Trybunałem Sprawiedliwości, wyrok z 12 lipca 2005 r., C-198/03 P, ECR 2005, nr 7A, s. I-6357.

krajowego na skutek odesłania merytorycznego zamieszczonego w szeregu przepisach prawa powszechnie obowiązującego, zwłaszcza zaś w wymienionym Porozumieniu WTO w przedmiocie wdrożenia środków sanitarnych i fitosanitarnych, aktach prawa unijnego i krajowego⁵².

1.3. Ochrona weterynaryjna w prawie unijnym

Początki unijnego prawa weterynaryjnego wiązać należy z przyjęciem dyrektywy Rady nr 64/432 z 26 czerwca 1964 r. w sprawie problemów zdrowotnych zwierząt wpływających na handel wewnątrzwspólnotowy bydłem i trzodą chlewną⁵³. W tym zaledwie dwudziestoartykułowym akcie ustanowiono instytucję lekarza weterynarii w strukturach administracji jako lekarza weterynarii wyznaczonego przez właściwy organ państwa członkowskiego oraz w ramach wspólnej polityki rolnej przewidziano wiele środków zabezpieczających obrót wewnątrzunijny przed zagrożeniami odzwierzęcymi, w szczególności polegających na: kontrolach w transporcie, wystawianiu świadectw zdrowia zwierząt, sformalizowanych badaniach laboratoryjnych, zasadach uboju, ustanawianiu programów zwalczania chorób, określeniu warunków prowadzenia punktów gromadzenia zwierząt, prowadzenia pośrednictwa w handlu zwierzętami, opracowania systemów sieci nadzoru nad zwierzętami i zwalczania skutków naruszenia zasad bezpiecznego obrotu zwierzętami. Dyrektywa przewidywała szereg środków władczych do obligatoryjnego wykorzystania przez orany administracji krajowej oraz ustanowiła powinność powołania w państwie członkowskim fachowego podmiotu powołanego do wykonywania funkcji organu administracji w wybranych, istotnych sprawach. Był to jednak tylko wstęp do dalszych, głębszych i bardziej precyzyjnych działań.

⁵² Por. pkt 3 lit a. Załącznika Porozumienia ustanawiającego Światową Organizację Handlu, art. 3 ust. 2 lit. a dyrektywy Rady nr 92/52/EWG z 18 czerwca 1992 r. w sprawie preparatów dla niemowląt i receptur przeznaczonych na wywóz do państw trzecich (Dz.Urz. UE L 179, s. 129), § 11 ust. 3 rozporządzenia Ministra Zdrowia z 16 września 2010 r. w sprawie środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego (tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r. poz. 1026).

⁵³ Dz.Urz. WE L 121, s.1977 ze zm.

Konstituowanie się ochrony weterynaryjnej w prawie unijnym polegało w dużej mierze na formułowaniu celów regulacji w obszarze zdrowia i stanu zwierząt. Początkowo akty prawodawstwa weterynaryjnego układane były właśnie w formie dyrektyw i nosiły zwartą, lakoniczną treść, np. dyrektywa Rady nr 77/391/EWG z 17 maja 1977 r. wprowadzająca wspólnotowe środki zwalczania brucellozy, gruźlicy i białaczki bydła⁵⁴ czy dyrektywa Rady nr 82/894/EWG z 21 grudnia 1982 r. w sprawie zgłaszania chorób zwierząt we Wspólnocie⁵⁵. W dyrektywach tych ustanawiano szereg środków ochronnych, np. opracowywanie planów kontroli i zwalczania chorób zakaźnych⁵⁶, obowiązki zgłaszania Komisji Europejskiej ognisk chorobowych⁵⁷ czy ustanawianie procedur przywozowych z państw trzecich⁵⁸.

Obecnie formułowanych jest coraz mniej dyrektyw. Spośród 30 takich aktów podjętych w tych sprawach od początków istnienia prawodawstwa weterynaryjnego, to jest od lat 60. XX w. do końca 2015 r. aż 24 weszły w życie przed rozszerzeniem Unii Europejskiej w maju 2004 r. i tylko 6 uchwalono po tej dacie, przy czym znaczącą ich liczbę, tj. 12, uchwalono w latach 90. XX w. W dziedzinie ochrony zdrowia zwierząt podjęto we wskazanym okresie 15 dyrektyw, z czego 7 weszło w życie w latach 90. XX w. i tylko 3 po 1 maja 2004 r. Jeżeli chodzi o kontrolę weterynaryjną w handlu, to uchwalono 3 dyrektywy i wszystkie weszły w życie w latach 90. XX w. Z pewnością u podstaw tej praktyki leży takie okoliczności, jak znaczny rozwój gospodarczy, ożywiona wymiana handlowa między państwami Unii w końcówce XX w., którym towarzyszyła intensywna legislacja. Poza tym do końca XX w. Unia pozostawała jeszcze dość zwartym organizmem, a różnice w stopniu rozwoju poszczególnych państw nie były skrajne. Należy zauważyć, że do 1 maja 2004 r. Unia składała się tylko z 15 państw członkowskich, a poziom integracji był mniej zaawansowany.

⁵⁴ Dz.Urz. UE L 145, s. 44.

⁵⁵ Dz.Urz. UE L 378, s. 58.

⁵⁶ Por. art. 4 dyrektywy nr 77/391/EWG.

⁵⁷ Por. art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 1 dyrektywy nr 82/894/EWG.

⁵⁸ Por. art. 8–11 dyrektywy Rady nr 88/407/EWG z 14 czerwca 1988 r. ustanawiającej warunki zdrowotne zwierząt wymagane w handlu wewnątrzwspólnotowym oraz w przywozie nasienia bydła domowego (Dz.Urz. UE L 194, s. 10).

2. Zadania realizowane w sferze ochrony weterynaryjnej

W nauce powszechnie przyjmuje się, że zadania publiczne stanowią część administracji świadczącej oraz to, że należą do sfery prawa publicznego. Podkreśla się ponadto ich doniosłą rolę w dobie przeobrażeń politycznych, społecznych i ustrojowych⁵⁹. Jak dotąd w doktrynie nie sformułowano jednolitej definicji zadań publicznych, choć większość autorów akcentuje jako ich istotę realizowanie potrzeb jednostek żyjących w pewnej społeczności. Na przykład według J. Bocia zadanie publiczne wyraża zaspokajanie potrzeb obywateli⁶⁰. Zdaniem K. Chochowskiego zadaniem publicznym jest „wynikająca z normy prawnej, konieczność realizowania ważnych zadań mających na celu zaspokajanie potrzeb zbiorowych lub indywidualnych określonej wspólnoty podmiotów prawa”⁶¹. W opinii G. Szpor zadania publiczne to „normatywnie postulowane dla dobra wspólnego zachowania, odpowiedzialność za nie ponoszą organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz inne organy państwowe”⁶². Z kolei E. Knosala ujmował zadanie publiczne jako takie, których wykonanie może wymagać zastosowania przymusu, a H. Izdebski zdefiniował je przez „wykonywanie władczych kompetencji ze skutkiem wiążącym podmioty

⁵⁹ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 104; Z. Leoński, *Problemy prywatyzacji administracji publicznej a ochrona praw jednostki* [w:] E. Ura (red.), *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, Rzeszów 2001, s. 265–275; D. Kurzyńska-Chmiel, *Oświata jako zadanie publiczne*, Warszawa 2013, s. 112 i n.; E. Knosala, *Zadania publiczne, formy organizacyjnoprawne ich wykonywania i nowe pojęcia – zakres niektórych problemów do dyskusji nad koncepcją systemu prawa administracyjnego* [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane, 24–27 września 2006 r.*, Warszawa 2007, s. 117.

⁶⁰ J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010, s. 14–16.

⁶¹ K. Chochowski, *Współdziałanie jednym ze współczesnych warunków sprawnej administracji publicznej* [w:] Z. Czarnik (red.), *Internacjonalizacja administracji publicznej*, Warszawa 2015, s. 31.

⁶² G. Szpor [w:] G. Szpor, C. Martysz, K. Wojsyk, *Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne*, Warszawa 2007, s. 30 i n.

prawa”⁶³. W ujęciu M. Stahl zadania publiczne należy wiązać z celami publicznymi oraz interesem publicznym⁶⁴.

Przemodelowanie funkcji państwa w relacjach z obywatelami od państwa opiekuńczego poprzez ideę państwa minimalnego po koncepcję państwa administracyjnego wywołało przemiany w rozumieniu pojęcia zadań publicznych. Fala niepowodzeń ekonomicznych związanych z kryzysem gospodarczym z 2008 r. spowodowała włączenie mechanizmów rynkowych w działalność administracji, w szczególności w zakresie świadczenia usług publicznych. Nieuniknione okazuje się dziś akceptowanie związków nastawionej na zarządzanie administracji z polityką (politykami) i uwzględnianie aktualnych założeń polityki państwa. Ponadto, istotne jest bieżące weryfikowanie realizowanych zadań z potrzebami społecznymi, kulturalnymi i innymi⁶⁵. Problematyka zadań publicznych podejmowana jest więc współcześnie z perspektywy transformacji w administracji w zakresie spełnianych przez nią funkcji i sposobu realizowania długo- i krótkoterminowej polityki państwa. Podejście do współgra z założeniami omówionej dalej idei *governance*. Rozpatrywaniu zadań publicznych towarzyszą obecnie takie pojęcia, jak „wielozadaniowość”, „prywatyzacja”, „współpraca” („kooperacja”), „rachunek ekonomiczny”.

Obecnie mamy do czynienia ze stałym zwiększaniem się zakresu zadań publicznych oraz ich rosnącym zróżnicowaniem i rozproszeniem. Zjawiskom tym towarzyszy niejednorodność w obrębie świadczeniobiorców usług publicznych. Mamy więc do czynienia z administracją o szerokim spektrum zadań (*multi-task administration*). Niektórzy utrzymują, że zadaniowo zorientowana koncepcja organu wytycza reguły jego konstrukcji ze względu na cechy charakterystyczne działalności,

⁶³ E. Knosala, *Zadania publiczne...*, s. 119; H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2014, s. 148.

⁶⁴ M. Stahl, *Cele publiczne i zadania publiczne* [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007, s. 95.

⁶⁵ A. Benz [w:] A. Benz (red.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*, Wiesbaden 2004, s. 14.