

## Administracja sanitarno-weterynaryjna Polski Ludowej

Michał Rudy

z Zakładu Prawa Administracyjnego Instytutu Nauk Administracyjnych Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

Rezultat walk na frontach oraz rozwój sytuacji politycznej, będący wynikiem podziału stref wpływu pomiędzy dotychczasowych aliantów, przesądził o tym, iż po II wojnie światowej władzę w kraju przejął obóz określający się mianem „ludowego”. Państwo polskie pod rządami tego obozu, w latach 1944–1989, określone było jako Polska Ludowa, a od 1952 r. także pod oficjalną nazwą – Polska Rzeczpospolita Ludowa.

W okresie tym doszło do wielu zmian w zakresie organizacji administracji sanitarno-weterynaryjnej. Większość z nich związana była z aktualnie obowiązującymi poglądami na sprawy roli państwa w społeczeństwie. Poglądy te prowadziły do szerokiej rozbudowy funkcji organów administracji państwowej<sup>1</sup>. Oprócz funkcji pierwotnej administracji o charakterze reglamentacyjno-porządkowym pojawiła się funkcja dodatkowa polegająca na bezpośrednim zaspokajaniu, w skali masowej, potrzeb ludności (1). W dziedzinie spraw sanitarno-weterynaryjnych objawiało się to w szczególności w drodze oferowania przez państwo usług dla ogółu obywateli, na przykład w zakresie świadczeń o charakterze profilaktyki zdrowotnej, dezynfekcji, lecznictwa zwierząt, a nawet ich inseminacji. Należy przyznać, niezależnie od oceny ekonomicznych aspektów takiego zaangażowania państwa, iż rozwiązania te upowszechniły dostęp do usług sanitarnych i lekarsko-weterynaryjnych wśród ogółu społeczeństwa, a w szczególności na wsi.

Ponadto przyczyniły się one do rozbudowy struktury organów sanitarno-weterynaryjnych w terenie.

Z chęcią bezpośredniego zaspokajania potrzeb ludności związana była z kolei kwestia zarządzania przez organy administracji państwowej, jednostkami gospodarki uspołecznionej. Rozwiązanie to było specyficzne dla całej administracji tego okresu, w którym państwo, po przejęciu środków produkcji i zadań należących wcześniej do podmiotów prywatnych, stawało się jednocześnie organizatorem i zarządcą gospodarki narodowej (2). W zakresie spraw sanitarno-weterynaryjnych funkcja ta była szczególnie widocznie wśród zadań realizowanych w sferze weterynaryjnej, w której doszło do przejęcia przez państwo zakładów leczniczych dla zwierząt<sup>2</sup> oraz nacjonalizacji przemysłu bioweterynaryjnego<sup>3</sup>. Znamienne w tym zakresie było zdanie wstępne do uchwały nr 589 Rady Ministrów z 17 lipca 1952 r. w sprawie organizacji terenowej służby weterynaryjnej (3), które wskazywało, iż nowe ramy organizacyjne tej służby wprowadza się w celu „dostosowania (...) do zadań Planu Sześcioletniego”.

Niezależnie od zmian wynikających z programu politycznego Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, w okresie Polski Ludowej nastąpiła także daleko idąca ewolucja służby sanitarnej. Służba ta, ze struktury wchodzącej w skład terenowych urzędów administracji ogólnej, przekształciła się w samodzielne organy administracji

państwowej o kompetencji specjalnej, niepodporządkowane terenowym organom administracji ogólnej, lecz bezpośrednio organowi centralnemu w osobie głównego inspektora sanitarnego<sup>4</sup>.

Sposób organizacji urzędów administracji sanitarnej i weterynaryjnej w Polsce Ludowej wyznaczany był przez odpowiednie akty prawne. Akty te miały jednak różną rangę prawną. W przypadku służb sanitarnych, przez wiele lat, był to dekret z 14 sierpnia 1954 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (4), zastąpiony następnie przez ustawę z 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (5), czyli przepisy o charakterze powszechnie obowiązujących, w zakresie organizacji urzędów weterynaryjnych – uchwały Rady Ministrów, jako akty prawa administracyjnego wewnętrznie obowiązujące. Przepisy te regulowały zadania i zakres działalności organów lub urzędów służb sanitarnych i weterynaryjnych, określały zręby organizacyjne obu struktur organizacyjnych, sposób powoływania na stanowiska organów lub kierowników urzędów, a w przypadku aktów dotyczących Państwowej Inspekcji Sanitarnej także kwalifikacje i uprawnienia jej pracowników.

Zaczątki państwowej administracji sanitarno-weterynaryjnej Polski Ludowej zaczęły się kształtować w połowie 1944 r. wraz ze zbliżaniem się Armii Czerwonej do rzeki Bug. 21 lipca 1944 r. został utworzony w Lublinie Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego (PKWN). W jego skład wchodziły odpowiednie resorty, w tym w szczególności Resort Pracy, Opieki Społecznej i Zdrowia, odpowiedzialny między innymi za sprawy sanitarne, oraz Resort Rolnictwa i Reform Rolnych, w którym powstała komórka organizacyjna zajmująca się sprawami weterynaryjnymi. Na czele tych resortów postawieni zostali kierownicy, a nie jak w typowej radzie ministrów – ministrowie. Formalnie PKWN został powołany bowiem nie jako rząd, lecz „tymczasowa władza wykonawcza dla kierowania walką wyzwoleniczą narodu, zdobycia niepodległości

<sup>1</sup> W okresie Polski Ludowej termin „administracja państwowa” praktycznie wyparł stosowanie szerszego terminu „administracja publiczna”. Powrót do „klasycznego” terminu „administracja publiczna” nastąpił dopiero w latach 90. ubiegłego wieku. (Zob. T. Rabska, Przywracanie ciągłości pojęć prawnych, (w:) Księga pamiątkowa prof. W. Łętowskiego, Warszawa 1999, s. 214).

<sup>2</sup> Przejęcie przez państwo zakładów leczniczych dla zwierząt zostało przeprowadzone na podstawie okólnika nr 74 Kancelarii Rady Państwa z 30 grudnia 1948 r. w sprawie instrukcji o działalności samorządu na polu popierania rolnictwa oraz ustawy z 1 czerwca 1949 r. o zakładach leczniczych dla zwierząt (Dz. U. nr 41, poz. 297). Na podstawie okólnika upaństwowione zostały samorządowe lecznice i przychodnie weterynaryjne. Z kolei ustawa, jakkolwiek formalnie dopuszczająca możliwość prowadzenia prywatnej lecznicy dla zwierząt, uzależniała jej otwarcie od uzyskania odpowiedniego zezwolenia organu administracji państwowej. Zezwolenie takie udzielane było, jak wskazywała sama ustawa, według „swobodnego uznania”. Rozwiązania te, wraz z preferencyjnym traktowaniem zakładów państwowych, w krótkim czasie doprowadziło do zaniku prywatnej praktyki.

<sup>3</sup> Nacjonalizacja ta została przeprowadzona na podstawie ustawy z 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz. U. nr 3, poz. 17 z późn. zm.).

<sup>4</sup> W Polsce Ludowej na określenie organów niepodporządkowanych radom narodowym w doktrynie prawa administracyjnego używane były różne nazwy, w szczególności „organów administracji nieszpółpolonej” (M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W Brzeziński, Polskie prawo administracyjne, Warszawa 1956, s. 225 i n.), która to nazwa jest używana także obecnie, a ponadto „organów niepodporządkowanych radom narodowym” (J. Starościak, Prawo administracyjne, Warszawa 1978, s. 174), „organów terenowych spoza systemu rad narodowych” (Z. Rybicki, S. Piątek, Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji, Warszawa 1984, s. 223 i n.), „lokalnych organów administracji wyłączonych z systemu rad narodowych” (Z. Leoński (red.), Zarys prawa administracyjnego, Warszawa–Poznań 1985, s. 73 i n.), czy też „terenowych jednostek organizacyjnych administracji specjalnej” (M. Wierzbowski, Terenowe jednostki organizacyjne administracji specjalnej (W: Polskie prawo administracyjne, t. 1, pod red. J. Służewskiego, Warszawa 1985, s. 211), przy czym ten ostatni autor słusznie zaznacza później, iż „pojęcie organu administracji nieszpółpolonej nie było tożsame z pojęciem organu administracji specjalnej. Każdy organ administracji nieszpółpolonej był jednocześnie organem administracji specjalnej, ale wśród organów administracji specjalnej były także organy zespolone (M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Terenowe jednostki organizacyjne administracji specjalnej, (W: Polskie prawo administracyjne, pod red. J. Służewskiego, Warszawa 1992, s. 161).

i odbudowy państwowości Polski” (6). Rozwiązanie to podyktowane było względami natury politycznej, związanymi z istnieniem polskiego gabinetu w Londynie, uznawanego między innymi przez Stany Zjednoczone Ameryki Północnej i Wielką Brytanię. W praktyce nie ma jednak wątpliwości, iż PKWN traktowany był przez komunistów, jako namiastka nowego rządu (7). Zresztą pierwsze wzmocnienie ich pozycji na arenie międzynarodowej przynosi decyzję Krajowej Rady Narodowej o rozwiązaniu PKWN i powstaniu w jego miejsce Rządu Tymczasowego Rzeczypospolitej Polskiej (8, 9). W skład tego Rządu wchodził minister pracy, opieki społecznej i zdrowia oraz minister rolnictwa i rozwoju wsi. Kompetencje ministra pracy, opieki społecznej i zdrowia zostały następnie podzielone pomiędzy ministra pracy i opieki społecznej oraz ministra zdrowia<sup>5</sup>.

Rząd Tymczasowy, w wyniku ustaleń konferencji jałtańskiej, został przekształcony, w końcu czerwca 1945 r., w Tymczasowy Rząd Jedności Narodowej. Podstawą prawną działania nowego rządu była w dalszym ciągu ustawa Krajowej Rady Narodowej z 31 grudnia 1944 r., niemniej jednak został on uznany przez mocarstwa zachodnie, a za nimi przez inne państwa świata. W gabinecie tym utrzymane zostały stanowiska ministra zdrowia oraz ministra rolnictwa i rozwoju wsi. Rozwiązanie to było następnie powtarzane w kolejnych rządach Polski Ludowej, z tym zastrzeżeniem, że od 1951 r. powoływany był minister rolnictwa (10), zaś od 1960 r. minister zdrowia i opieki społecznej<sup>6</sup>. Pewne zmiany wprowadzone zostały jeszcze w ostatniej dekadzie istnienia Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, kiedy to w 1981 r. zniesiono urząd ministra rolnictwa, a w jego miejsce utworzono urząd ministra rolnictwa i gospodarki żywnościowej<sup>7</sup>, przekształcony z kolei w 1985 r. w urząd ministra rolnictwa, leśnictwa i gospodarki żywnościowej<sup>8</sup>. Zmiany te nie podważały jednak ogólnej zasady, wprowadzającej podział odpowiedzialności w zakresie spraw sanitarnych i weterynaryjnych, pomiędzy ministra właściwego do spraw zdrowia i ministra właściwego do spraw rolnictwa, który to podział kompetencji jest aktualny do dziś.

Pozycja ministra, jako naczelnego organu administracji państwowej, określona została w art. 33 (przemianowanym następnie na art. 42) Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 1952 r. W świetle tego przepisu minister upoważniony został do kierowania działem administracji państwowej (resortem). W ramach kierownictwa minister miał określony zakres prerogatyw. Obejmowały one:

- wydawanie na podstawie ustaw i w celu ich wykonania rozporządzeń i zarządzeń;
- planowanie i programowanie działalności resortu;
- wydawanie decyzji administracyjnych;
- tworzenie i likwidowanie jednostek organizacyjnych;
- powoływanie i odwoływanie kierowników tych jednostek;
- wykonywanie kontroli sprawności działania, efektywności gospodarowania i przestrzeganie prawa przez podporządkowane mu jednostki organizacyjne;
- wykonywanie nadzoru nad tymi jednostkami w zakresie oraz w formach przewidzianych przepisami prawa (11).

Formalnie, w związku z realizacją tych kompetencji, minister ponosił odpowiedzialność polityczną, określaną z uwagi na wykonywanie postanowień ustaw, planów państwowych i wskazań politycznych (12). W praktyce jednak, jego decyzje były często uzależnione o kontrasygnaty kierownictwa Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (13).

Sprawami sanitarnymi w Ministerstwie Zdrowia zajmował się pierwotnie Departament Lecznictwa. Jednakże już w czerwcu 1945 r. zostaje włączony Nadzwyczajny Komisarjat do Walki z Epidemiami<sup>9</sup>, który następnie, na podstawie zarządzenia ministra zdrowia z 21 października (14), został przekształcony w Departament Sanitarно-Epidemiologiczny, ten zaś w 1953 r. w komórkę organizacyjną o nazwie Państwowa Inspekcja Sanitarna. W skład komórki wchodziły następujące wydziały: Organizacyjno-Metodologiczny Służby Sanitarnej, Nadzoru Zapobiegawczego, Higieny Mieszkańcовой i Sanitarnej, Higieny Żywnienia, Higieny Pracy i Higieny Szkolnej (15). Rok

później, na mocy dekretu z 14 sierpnia 1954 r. (16), nazwa Państwowej Inspekcji Sanitarnej została nadana całej hierarchicznej strukturze urzędów administracji państwowej, podległej ministrowi zdrowia<sup>10</sup>. Inspekcja ta otrzymała szeroko rozbudowaną strukturę organów w terenie i liczne kompetencje w zakresie wykonywania zapobiegawczego i bieżącego nadzoru sanitarnego oraz zapobiegania powstawaniu chorób zakaźnych i zawodowych, jak również ich zwalczania. Do zadań Inspekcji przynależały w szczególności sprawy:

- opracowywania projektów norm higieniczno-sanitarnych dotyczących ochrony powietrza, gleby i wody przed zanieczyszczeniem szkodliwym dla zdrowia ludzkiego;
- opiniowania pod względem higieniczno-sanitarnym planów zagospodarowania przestrzennego, wyboru miejsca pod budowę oraz projektów budowy, odbudowy bądź przebudowy, wraz z kontrolą przestrzegania przepisów i wytycznych sanitarnych oraz wymagań higieny przy realizacji tych projektów;
- opracowywania wytycznych co do wymagań sanitarnych, jakim powinny odpowiadać plany budowy i przebudowy statków oraz budowli i urządzeń na obszarze portów i przystani, a także opiniowania tych planów pod względem sanitarnym i kontroli przestrzegania przepisów oraz wytycznych sanitarnych, jak również wymagań higieny przy realizacji tych projektów;
- opiniowania, czy uruchamiany zakład pracy odpowiada wymaganiom higieniczno-sanitarnym lub statek spuszczaony na wodę – wymaganiom sanitarnym,
- współdziałania przy opracowywaniu normatywów projektowania budownictwa, norm dotyczących artykułów żywnościowych, a także norm dotyczących wyrobów przemysłowych mających wpływ na zdrowie człowieka, wraz z opracowywaniem projektów dotyczących warunków, jakim powinny odpowiadać przechowywanie i obrót takimi artykułami i wyrobami;
- kontroli stanu sanitarnego miast, osiedli, portów, przystani, wód śródlądowych, wewnętrznych i terytorialnych oraz statków,

<sup>5</sup> Odbyło się to na podstawie dekretu Krajowej Rady Narodowej z 11 kwietnia 1945 r. o podziale Ministerstwa Pracy, Opieki Społecznej i Zdrowia, utworzonego ustawą z 31 grudnia 1944 r. (Dz. U. nr 12, poz. 63).

<sup>6</sup> Przekształcenie urzędu Ministra Zdrowia w urząd Ministra Zdrowia i Polityki Społecznej nastąpiło na mocy art. 13 ust. 3 ustawy z 13 kwietnia 1960 r. o utworzeniu Komitetu Pracy i Płac oraz o zmianach właściwości w dziedzinie ubezpieczeń społecznych, rent, zaopatrzeń i opieki społecznej (Dz. U. nr 20, poz. 119).

<sup>7</sup> Urząd powstał na podstawie ustawy z 3 lipca 1981 r. o utworzeniu urzędu Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej (Dz. U. nr 17, poz. 76).

<sup>8</sup> Przekształcenia dokonano na podstawie art. 2 ustawy z 12 listopada 1985 r. o zmianach w organizacji oraz zakresie działania niektórych naczelnich i centralnych organów administracji państwowej (Dz. U. nr 50, poz. 262).

<sup>9</sup> Włączanie Nadzwyczajnego Komisarjatu do Walki z Epidemiami w skład Ministerstwa nastąpiło na mocy okólnika Ministra Zdrowia z 25 czerwca 1945 r. w sprawie reorganizacji Nadzwyczajnego Komisarjatu do Walki z Epidemiami (Dziennik Zdrowia, nr 1 s. 11). Komisarjat ten został utworzony jeszcze w 1944 r. w związku z niebezpieczeństwem wystąpienia na ziemiach polskich epidemii, wynikających ze zniszczeń wojennych oraz dużych ruchów ludności (Indulski, B. Kleczkowski, J. Leowski, Organizacja ochrony zdrowia, Warszawa 1978, s. 164).

<sup>10</sup> Na podstawie art. 20 dekretu własnymi organami właściwymi do wykonywania zadań Państwowej Inspekcji Sanitarnej dysponowali także ministrowie obrony narodowej oraz bezpieczeństwa publicznego – każdy w swoim zakresie działania.

- kontroli przestrzegania przepisów higieniczno-sanitarnych i zarządzeń wydanych na ich podstawie,
- kontroli pod względem higieniczno-sanitarnym produkcji, przechowywania, obrotu i jakości artykułów żywnościowych i wyrobów przemysłowych, mających wpływ na zdrowie człowieka;
- kontroli stanu higieny żywienia zbiorowego,
- nadzoru sanitarnego nad rybołówstwem morskim i przetwórstwem rybnym na morzu;
- kierowania sanitarną i przeciwepidemiczną działalnością wszystkich zakładów społecznych służby zdrowia oraz nadzoru nad działalnością fachową lekarzy okrętowych i personelu pomocniczo-lekarskiego zatrudnionego na statkach;
- planowania i przeprowadzania akcji zwalczania chorób zakaźnych, zawodowych oraz zatruc pokarmowych;
- planowania i organizowania sanitarnego zabezpieczenia granic państwowych;
- nadzoru sanitarnego nad ruchem pasażerów i migracją w morskich portach i przystaniach;
- kierowania akcją sanitarną przy masowych przejazdach ludności, zjazdach i zgromadzeniach;
- przeprowadzania dezynfekcji, dezynsekcji i deratyzacji statków, terenów, budowli i urządzeń na obszarze morskich portów i przystani.

W związku z wejściem w życie dekretu o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, w Ministerstwie Zdrowia utworzone zostało stanowisko głównego inspektora sanitarnego, w randze wiceministra, który przejął w resorcie kierownictwo spraw sanitarno-epidemiologicznych. Główny inspektor sanitarny stał na czele Państwowej Inspekcji Sanitarnej i był powoływany bezpośrednio przez prezesa Rady Ministrów. Przy głównym inspektorze sanitarnym powołana została Rada Sanitarno-Epidemiologiczna jako jego ciało doradcze<sup>11</sup>.

Sprawy weterynaryjne zostały powierzone utworzonemu w Ministerstwie Rolnictwa już na początku 1945 r. Departamentowi Weterynarii. W Ministerstwie tym, w latach 1946–1947 istniało dodatkowo stanowisko konsultanta lekarsko-

weterynaryjnego, a następnie stanowisko pełnomocnika do spraw lekarsko-weterynaryjnych, z faktycznymi kompetencjami podsekretarza stanu (17). Ponadto na krótki okres przy ministrze rolnictwa i reform rolnych powołana została Państwowa Rada Weterynaryjna, jako jego organ opiniodawczy i doradczy<sup>12</sup>.

Departament Weterynarii przetrwał do 1951 r., kiedy to na mocy uchwały nr 382 Rady Ministrów z 26 maja (18), zostaje zreorganizowany w Centralny Zarząd Weterynarii. Rozwiązanie to związane było z upaństwowieniem lecznic weterynaryjnych oraz przemysłu bioweterynaryjnego i miało zapewnić bezpośredni nadzór ministra rolnictwa nad podporządkowanymi mu przedsiębiorstwami państwowymi (19).

Centralny Zarząd Weterynarii istnieje do 1957 r., w którym reaktywowany zostaje tradycyjny departament, któremu ponownie nadana zostaje nazwa Departamentu Weterynarii. Departament ten dzielił się na sześć wydziałów: Zwalczania Chorób Zakaźnych i Pasożytniczych, Ochrony Produkcji Zwierzęcej, Lecznictwa i Farmacji, Nadzoru Weterynaryjnego, Weterynaryjnej Inspekcji Sanitarnej oraz Organizacji i Ekonomiki Służby Weterynaryjnej.

23 grudnia 1987 r. Departament Weterynarii zostaje przekształcony w Inspektorat Weterynarii. Na czele Inspektoratu stał dyrektor noszący tytuł głównego inspektora weterynarii. Inspektorat dzielił się na Wydział Ochrony Zdrowia Zwierząt, Wydział Weterynaryjnej Inspekcji Sanitarnej oraz wieloosobowe stanowisko pracy do spraw organizacji. Do zadań Inspektoratu przynależały sprawy:

- określania zasad ochrony zdrowia zwierząt;
- określania zasad nadzoru weterynaryjnego nad obrotem zwierzętami w kraju i zagranicą, w tym nad miejscami gromadzenia zwierząt i przetwarzaniem surowców zwierzęcych;
- określania zasad nadzoru sanitarnego i sanitarno-weterynaryjnego nad warunkami produkcji i jakością zdrowotną środków spożywczych pochodzenia zwierzęcego (łącznie z badaniem zwierząt rzeźnych i mięsa);
- określania zasad ochrony kraju przed przenikaniem z zagranicy chorób zwierząt

- nieodpowiadającej warunkom zdrowotnym żywności pochodzenia zwierzęcego;
- analizowania sytuacji zdrowotnej zwierząt w krajach, z którymi Polska utrzymywała stosunki gospodarcze i prowadziła sprawy związane z ustalaniem warunków weterynaryjnych i wydawaniem zezwoleń na import zwierząt i artykułów pochodzenia zwierzęcego;
- związane z rejestracją i dopuszczaniem do obrotu środków farmaceutycznych i artykułów sanitarnych stosowanych wyłącznie u zwierząt oraz określania zasad nadzoru farmaceutycznego nad tymi środkami;
- gospodarowania środkami funduszu epizootycznego;
- współpracy z zagranicą w dziedzinie ochrony zdrowia zwierząt i nadzoru sanitarno-weterynaryjnego nad żywnością, w tym z OIE, FAO, RWPG, EWG, oraz międzynarodowych umów o współpracy w dziedzinie weterynarii;
- opracowywania wzorów formularzy branżowych (20).

W terenie organami administracji sanitarno-weterynaryjnej byli pierwotnie wojewodowie oraz starostowie, które to organy zostały reaktywowane na mocy dekretu PKWN z 21 sierpnia 1944 r. o trybie powoływania władz administracji ogólnej I i II instancji (21). Zostali oni umocowani jako „organa wykonawcze administracji ogólnej”: wojewoda – jako kierownik urzędu wojewódzkiego i przedstawiciel rządu w województwie, do kompetencji którego należały liczne zadania z zakresu administracji, w tym administracji zdrowia i rolnictwa, starosta – jako osoba stojąca na czele starostwa powiatowego, posiadająca adekwatne uprawnienia na poziomie powiatu. Rozwiązanie to było porównywalne z zasadami przyjętymi w okresie II Rzeczypospolitej, a dekret z 1944 r. zmienił jedynie sposób powoływania tych organów (22).

W urzędach wojewódzkich początkowo utworzone zostały samodzielne wydziały zdrowia oraz weterynarii. Na ich czele stali kierownicy podlegli wojewodzie<sup>13</sup>. Jednakże już w 1947 r. zlikwidowane zostały samodzielne wydziały weterynarii, a w ich miejsce, w wyniku zespolenia urzędów ziemskich<sup>14</sup> z władzami administracji ogólnej, powstały jednolite działy rolnictwa

<sup>11</sup> Należy przy tym zwrócić uwagę, iż pomimo stworzenia nowego organu administracji państwowej, za jaki należy uznać głównego inspektora sanitarnego, sprawy przy należne do jego kompetencji w dalszym ciągu prowadzone były przez jeden z departamentów Ministerstwa Zdrowia (Departament Inspekcji Sanitarnej). Specjalny urząd obsługujący głównego inspektora sanitarnego został powołany dopiero w końcowym okresie istnienia Polski Ludowej. Nosił on nazwę Głównego Inspektoratu Sanitarnego i otrzymał status społecznego zakładu zdrowia. Na jego czele stał dyrektor, powoływany i odwoływany, przez ministra zdrowia i opieki społecznej, na wniosek głównego inspektora sanitarnego. (M. Jełowicki, Organy administracji specjalnej, Warszawa 1990, s. 28).

<sup>12</sup> Rada powstała na podstawie zarządzenia ministra rolnictwa i reform rolnych z 25 września o powołaniu Państwowej Rady Weterynaryjnej (Dz. Urz. MRiRR nr 2, poz. 26).

<sup>13</sup> W wydziałach zdrowia dodatkowo zatrudnieni zostali komisarze Nadzwyczajnego Komisarjatu do Walki z Epidemiami odpowiedzialni za prowadzenie całości działań w zakresie zwalczania i profilaktyki epidemicznych chorób zakaźnych. Osoby te pełniły jednocześnie godność zastępców naczelników wydziałów zdrowia. Funkcja ta została zniesiona w lipcu 1947 r., zaś jej kompetencje przejęły utworzone w wydziale zdrowia oddziały: Ośrodków Zdrowia i Medycyny Społecznej oraz Epidemicznej i Nadzoru Sanitarnego.

<sup>14</sup> Wojewódzkie i powiatowe urzędy ziemskie istniały, w latach 1944–1947 niezależnie od urzędów wojewódzkich i starostw. Podstawą ich działania był dekret PKWN z 15 sierpnia 1944 r. o organizacji wojewódzkich i powiatowych urzędów ziemskich (Dz. U. nr 2, poz. 4). W urzędach tych utworzone zostały wydziały weterynarii do spraw lecznictwa weterynaryjnego i współpracy z hodowlą – na poziomie urzędów wojewódzkich oraz dodatkowe stanowiska lekarza weterynarii – w powiatach.

i leśnictwa, w skład których weszła komórka weterynaryjna. Na jej czele stał wojewódzki inspektor weterynarii.

W starostwach powiatowych istniały referaty zdrowia z lekarzami powiatowymi oraz referaty weterynarii, które, podobnie jak na szczeblu wojewódzkim, początkowo były niezależne od referatu rolnictwa i reform rolnych. Jednakże w 1949 r. referaty te włączone zostały do oddziałów rolnictwa i reform rolnych.<sup>15</sup>

Sytuacja taka istniała do 1950 r. kiedy to, w wyniku reformy wprowadzonej na mocy ustawy o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (23), urzędy wojewodów i starostów zostały zniesione. Dotychczasowe kompetencje tych organów z zakresu administracji ogólnej, przekazane zostały w całości radom narodowym i ich organom wykonawczo-zarządzającym, to jest kolegiatnym prezydiom, które uzyskały status organów administracji państwowej.

Aparatem pomocniczym prezydiów były wydziały. Ich struktura odpowiadała resortowemu podziałowi kompetencji i była dokonywana przez Radę Ministrów. I tak sprawy sanitarne prowadzone były przez wydziały zdrowia i opieki społecznej, w ramach których w 1952 r. powstają, przekształcone z dotychczasowych filii Państwowego Zakładu Higieny, terenowe stacje sanitarno-epidemiologiczne. Natomiast kwestie z zakresu weterynarii przynależały do zadań wydziałów rolnictwa i leśnictwa wraz oddziałami weterynarii.

Wydziały te były podporządkowane poziomowo i pionowo. „W układzie poziomym działały zgodnie wytycznymi i zarządzeniami własnej rady narodowej i jej prezydium. (...) W układzie pionowym wydziały były podporządkowane wytycznym wydziałów wyższego stopnia, aż do ministrów włącznie. I ta zależność wydziałów w pionie była o wiele wyraźniejsza od poziomych układów zależności.” (24). Nie ma w tym nic dziwnego, jeżeli weźmiemy pod uwagę, iż ministrowie oraz kierownicy wydziałów wyższego stopnia mieli kompetencje w zakresie:

- instruowania wydziałów;
- udzielania im wytycznych działania;
- kontroli czynności wydziałów;
- uchylania lub zmiany decyzji wydawanych przez wydziały w trybie przepisów o postępowaniu administracyjnym (25).

Szczegółowy sposób organizacji terenowych urzędów administracji weterynaryjnej przyjęty został uchwałą Rady Ministrów z 17 lipca 1952 r. w sprawie organizacji

terenowej służby weterynaryjnej. Na mocy tej uchwały, na podobieństwo Centralnego Zarządu Weterynarii umocowanego w strukturach Ministerstwa Rolnictwa, przy prezydiach rad narodowych powołane zostały odpowiednio wojewódzkie i powiatowe zarządy weterynarii.

Na czele zarządów wojewódzkich stali dyrektorzy, a ich zastępcami byli główni lekarze weterynarii. Z kolei na poziomie powiatu na czele zarządu znajdowali się pierwotnie jego kierownicy, noszący jednocześnie tytuł powiatowych lekarzy weterynarii, a następnie, podobnie jak na szczeblu województwa, główni lekarze weterynarii. W 1954 r. zarządy weterynarii zostały włączone w skład zarządów rolnictwa, powołanych w miejsce dotychczasowych wydziałów rolnictwa i leśnictwa (26). W wyniku tej reorganizacji powstał twór o nazwie „zarządu weterynarii wojewódzkich (powiatowych, miejskich) zarządów rolnictwa” (sic!).

Do zadań wojewódzkich zarządów weterynarii, stosownie do § 6 uchwały w sprawie organizacji terenowej służby weterynaryjnej, przynależały zadania z zakresu ogólnego nadzoru administracyjnego w dziedzinie weterynarii w województwie. W szczególności dotyczyły one:

- organizacji, instruktażu i nadzoru w zakresie profilaktyki i higieny weterynaryjnej, zwalczania chorób hodowlanych, pasożytniczych i zaraźliwych zwierząt, lecznictwa weterynaryjnego oraz nadzoru weterynaryjnego nad badaniem zwierząt rzeźnych i mięsa, nad obrotem zwierzętami w kraju oraz nad eksportem, importem i tranzytem zwierząt i produktów pochodzenia zwierzęcego;
- kierownictwa i nadzoru nad powiatowymi zarządami weterynarii, w tym instruktażu i nadzoru w zakresie księgowości, spraw budżetowo-finansowych i administracyjno-gospodarczych tych zarządów;
- opiniowania planów zaopatrzenia weterynaryjnego oraz nadzoru nad wykonaniem tych planów;
- spraw inwestycyjnych służby weterynaryjnej, w zakresie ustalonym przez ministra rolnictwa;
- organizacji, instruktażu i nadzoru, w ścisłym współdziałaniu ze służbą zootechniczną, w zakresie sztucznej inseminacji;
- kontroli seryjnej nad surowicami, szczepionkami i środkami rozpoznawczymi, używanymi w lecznictwie zwierząt, oraz nadzoru nad produkującymi te środki farmaceutyczne zakładami działającymi w ramach resortu rolnictwa.

Z kolei do zadań zarządów powiatowych zaliczano kwestie:

- zwalczania zaraźliwych chorób zwierzęcych;
- nadzoru weterynaryjnego nad obrotem zwierzętami w kraju oraz nad eksportem, importem i tranzytem zwierząt i produktów zwierzęcych;
- planowania, organizowania, kierownictwa, instruktażu i nadzoru w zakresie urzędowego badania zwierząt rzeźnych i mięsa;
- planowania, wykonawstwa i instruktażu w zakresie księgowości, spraw budżetowo-finansowych, administracyjno-gospodarczych i zaopatrzenia weterynaryjnego;
- nadzoru pod względem administracyjnym, fachowo-weterynaryjnym i zaopatrzenia podległych im lecznic, przychodni i punktów weterynaryjnych oraz organów urzędowego badania zwierząt rzeźnych i mięsa.

Zarządy, których właściwość rozciągała się na porty morskie, miały w zakresie swoich kompetencji również sprawy nadzoru weterynaryjnego w tych portach.

Jednocześnie uchwała dawała podstawy do stworzenia miejskich (dzielnicowych) zarządów weterynarii. Zarządy takie mogły być tworzone przez ministra rolnictwa, przy prezydiach rad narodowych miast stanowiących powiaty lub przy prezydiach dzielnicowych rad narodowych, na wniosek prezydium wojewódzkiej rady narodowej, za zgodą Prezesa Rady Ministrów.

W 1954 r., w związku z wejściem w życie dekretu o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, szczególne ramy organizacyjne otrzymały także terenowe organy właściwe w sprawach sanitarnych. Dekret ten powoływał państwowych inspektorów sanitarnych – jako terenowe organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej właściwe dla: województw (wojewódzki państwowy inspektor sanitarny), powiatów (powiatowy państwowy inspektor sanitarny), miast stanowiących powiaty (miejski państwowy inspektor sanitarny), dzielnic miast, w których utworzono dzielnicowe rady narodowe (dzielnicowy państwowy inspektor sanitarny) oraz portów morskich i przystani (portowy państwowy inspektor sanitarny). Ponadto utworzono stanowiska państwowego inspektora sanitarnego dla miasta stołecznego Warszawy i miasta Łodzi. Osoby zajmujące stanowisko państwowego inspektora sanitarnego pełniły jednocześnie funkcje zastępcy dyrektora wydziału (oddziału) zdrowia przy wojewódzkiej, powiatowej,

<sup>15</sup> Dodatkowo na mocy dekretu z 25 czerwca 1946 r. o organizacji i zakresie działania Morskiego i Portowych Urzędów Zdrowia (Dz. U. nr 32, poz. 202), utworzone zostały Morskie i Portowe Urzędy Zdrowia. Do zakresu ich działania przynależały sprawy nadzoru sanitarnego nad morskimi statkami i portami, w tym wykonywanie obowiązków wynikających z międzynarodowych konwencji sanitarnych, wykonywanie deratyzacji, dezynfekcji i dezynsekcji statków i urządzeń portowych, przeprowadzanie badań lekarskich członków załóg i robotników portowych, zapobieganie chorobom zawodowym wśród załóg okrętowych oraz wśród rybaków, zwalczanie chorób zakaźnych i społecznie niebezpiecznych na terenach portów i wśród członków marynarki handlowej, wykonywanie kwarantann oraz inne sprawy z zakresu administracji sanitarnej portów i wybrzeża morskiego. Urzędy te zostały zniesione w 1954 r., na podstawie art. 24 dekretu o Państwowej Inspekcji Sanitarnej.

miejskiej lub dzielnicowej radzie narodowej. Z tego powodu byli oni powoływani przez prezydium tych rad, z tym zastrzeżeniem, że wojewódzkiego państwowego inspektora sanitarnego powoływano za zgodą ministra zdrowia.

Urzędami przydanymi do pomocy państwowym inspektorom sanitarnym były wojewódzkie (w tym dla m. st. Warszawy i m. Łodzi), powiatowe, miejskie, dzielnicowe i portowe stacje sanitarno-epidemiologiczne (nazwane w dekrecie „aparatem pracy”). Stacje te otrzymały pragmatykę służbową właściwą dla zakładów społecznej służby zdrowia.

Stosownie do zarządzenia ministra zdrowia z 16 września 1955 r. w sprawie organizacji stacji sanitarno-epidemiologicznych (27), w skład stacji wojewódzkiej wchodziły następujące działy i oddziały: Higieny Komunalnej, Higieny Żywności i Żywności, Higieny Pracy, Epidemiologiczny, Oświaty Sanitarnej i Higieny Transportu Wodnego. Z kolei stacje powiatowe (miejskie, dzielnicowe) oraz portowe składały się z Oddziału Nadzoru Sanitarno-Przeciwepidemiologicznego, statystyka medycznego, instruktora oświaty sanitarnej, starszego referenta administracyjno-gospodarczego oraz trzech lub czterech pracowników laboratoryjnych.<sup>16</sup>

W 1958 r. władze przeprowadziły przebudowę terenowych organów administracji państwowej, opartej o funkcjonowanie rad narodowych. Ustawa z 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych (28), która zastąpiła wcześniejszą ustawę z 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej, wprowadziła domniemanie kompetencji rad narodowych odnośnie do „wszystkich spraw w zakresie władzy i administracji państwowej”, jeżeli tylko kompetencji tych, na podstawie odrębnych przepisów, nie zastrzeżono na rzecz innych organów (domniemanie kompetencji). Jednocześnie w przykładowym katalogu zadań rad narodowych wymieniono sprawy z zakresu zdrowia oraz rolnictwa. Istotnym novum była także możliwość wydawania przez

radę narodową przepisów porządkowych, w tym w zakresie zapobiegania i zwalczania chorób ludzi oraz zwierząt<sup>17</sup>.

Organem zarządzająco-wykonawczym rady pozostały prezydium. Ustawa uznała jednak za terenowe organy administracji państwowej także podporządkowane tym prezydium wydziały. Wprowadzony został zatem podział na organy administracji ogólnej (prezydium) i wyspecjalizowanej – wydział (29), które jako terenowe organy administracji państwowej kierowały poszczególnymi dziedzinami spraw należących do właściwości rad narodowych. W tym zakresie działały one w dalszym ciągu zgodnie z wytycznymi odpowiednich wydziałów wyższego stopnia oraz właściwego ministra. Na czele wydziału stał kierownik powoływany i odwoływany przez prezydium rady narodowej.

W skład wydziałów zdrowia weszli, na dotychczasowych zasadach, państwowi inspektorzy sanitarni, wraz z aparatem pomocniczym w postaci stacji sanitarno-epidemiologicznych. Zmiany, wynikłe ze zlikwidowania Centralnego Zarządu Weterynarii w Ministerstwie Rolnictwa oraz zarządów rolnictwa w terenie, nastąpiły za to w organizacji urzędów administracji weterynaryjnej. Struktura tych urzędów, na podstawie uchwały Rady Ministrów z 26 września 1958 r. w sprawie organizacji terenowej służby weterynaryjnej podległej prezydium rad narodowych (30), została określona na nowo.

Na mocy przedmiotowej uchwały dotychczasowe zarządy weterynarii zostały przekształcone w wojewódzkie, powiatowe i miejskie zakłady weterynarii<sup>18</sup>. Kierownikami zakładów wojewódzkich zostali wojewódzcy lekarze weterynarii, powiatowych – powiatowi lekarze weterynarii, zaś miejskich zakładów odpowiednio – miejscy lekarze weterynarii.

W skład wojewódzkiego zakładu weterynarii wchodziła weterynaryjna kolumna dezynfekcyjna oraz komórka głównego granicznego (portowego) lekarza weterynarii. Jego zadania obejmowały:

- przeprowadzanie dezynfekcji pomieszczeń;
- weterynaryjną kontrolę graniczną zwierząt i surowców pochodzenia zwierzęcego;
- wykonywanie specjalistycznych zabiegów weterynaryjnych i zwalczanie chorób drobiu, zwierząt futerkowych, pszczoł i ryb<sup>19</sup>;
- opracowywanie zbiorczych zestawień z zakresu działalności weterynaryjnej w województwie.

W skład powiatowych i miejskich zakładów weterynarii weszły państwowe zakłady lecznicze dla zwierząt, rzeźniarne i terenowe obwody urzędowego badania zwierząt rzeźnych i mięsa, a ponadto jednostki organizacyjne zajmujące się produkcją nasienia i unasienniania krów oraz owiec. Do zakresu działania takiego zakładu należało:

- przeprowadzanie akcji profilaktycznych;
- zwalczanie chorób hodowlanych i pasożytniczych;
- leczenie zwierząt;
- badanie zwierząt rzeźnych i mięsa;
- zaopatrzenie służby weterynaryjnej powiatu (miasta) w środki farmaceutyczne, sprzęt i inne niezbędne urządzenia.

W 1958 r. wojewódzkie i powiatowe zakłady weterynarii przejęły także zadania likwidowane służby weterynaryjnej w państwowych gospodarstwach rolnych<sup>20</sup> oraz Inspekcji Higieny i Jakości Mleka i Mięsa<sup>21</sup>, zaś w 1960 r. do struktur wojewódzkich dołączono zakłady higieny weterynaryjnej, które dotychczas były podporządkowane Instytutowi Weterynarii w Puławach (31).

Nadzór nad wojewódzkimi, powiatowymi i miejskimi zakładami weterynarii sprawowały wydziały rolnictwa i leśnictwa, które zostały powołane przy prezydium właściwych rad narodowych.

Powyższe rozwiązania zostały utrzymane, co do zasady, także na podstawie nowej uchwały Rady Ministrów w sprawie organizacji służby weterynaryjnej podległej prezydium rad narodowych, z 1966 r. (32). Uchwała ta uszczegóławiała

<sup>16</sup> Struktury te były następnie modyfikowane kolejnymi zarządzeniami ministra zdrowia, a po 1960 r. ministra zdrowia i opieki społecznej. I tak przykładowo, pracowni laboratoryjne przy powiatowych (miejskich, dzielnicowych) i portowych stacjach sanitarno-epidemiologicznych istniały do 1957 r., kiedy zostały zlikwidowane na mocy zarządzenia ministra zdrowia z 3 czerwca zmieniającego zarządzenie z 16 września 1955 r. w sprawie organizacji stacji sanitarno-epidemiologicznych (Dz. Urz. MZ nr 13, poz. 73). Pojawiły się one ponownie na szczeblu stacji powiatowych w 1962 r., w związku z wydaniem nowego zarządzenia ministra zdrowia i opieki społecznej z 14 sierpnia 1962 r. w sprawie organizacji stacji sanitarno-epidemiologicznych (Dz. Urz. MZiOS nr 18, poz. 108).

<sup>17</sup> Szczegółowy sposób procedowania takich przepisów określiła jednak dopiero ustawa z 25 lutego 1964 r. o wydawaniu przepisów prawnych przez rady narodowe (Dz. U. nr 8, poz. 47).

<sup>18</sup> Miejski zakład weterynarii mógł zostać utworzony decyzją prezydium rady miasta wyłączzonego z województwa lub prezydium rady narodowej miasta stanowiącego powiat, za zgodą ministra rolnictwa, działającego w porozumieniu z ministrem finansów.

<sup>19</sup> Zadanie to wchodziło w zakres działalności usługowej wojewódzkiego zakładu weterynarii i dotyczyło chorób innych niż zwalczane z urzędu – te bowiem były w kompetencjach powiatowego (miejskiego) zakładu weterynarii.

<sup>20</sup> Państwowe gospodarstwa rolne posiadały odrębną i wewnętrzną służbę weterynaryjną w latach 1949–1958. Została ona powołana zarządzeniem nr 28 dyrektora Centralnego Zarządu Państwowych Gospodarstw Rolnych z 8 października 1949 r. o powołaniu do życia służby weterynarii w państwowych gospodarstwach rolnych. Służba ta była podporządkowana początkowo ministrowi rolnictwa i reform rolnych, a następnie ministrowi państwowych gospodarstw rolnych. W Ministerstwie Państwowych Gospodarstw Rolnych utworzona została komórka Głównego Inspektora Weterynarii. Przy czym nazwa ta jest myląca, była to bowiem komórka organizacyjna, a nie stanowisko.

<sup>21</sup> Inspekcja została utworzona w 1953 r., na podstawie uchwały nr 457 Rady Ministrów z 20 czerwca 1953 r. (M. P. nr A-62, poz. 755) pierwotnie, jako Inspekcja Higieny Resortu Przemysłu Mięsnego i Mleczarskiego. Do jej zadań przynależała kontrola stanu higieniczno-sanitarnego zakładów resortu przemysłu mięsnego i mleczarskiego, jak również podniesienie jakości produktów mleczarskich i zabezpieczenie interesów dostawców mleka.

i rozbudowywała jednak katalog zadań wykonywanych przez wojewódzkie zakłady weterynarii, między innymi o przeprowadzanie dla potrzeb weterynaryjnych badań laboratoryjnych i badań rozpoznawczych, jak również badań prowadzonych pod kierunkiem naukowym Instytutu Weterynarii w Puławach. Do zakresu zadań zakładu wojewódzkiego weszły również sprawy badania artykułów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych na eksport, w „przedsiębiorstwach przemysłu kluczowego”.

Podporządkowanie specjalistycznych urzędów administracji sanitarno-weterynaryjnej wydziałom rad narodowych utrzymywało się do 1973 r. kiedy, na mocy ustawy o zmianie ustawy o radach narodowych (33), przywrócono jednoosobowe terenowe organy administracji państwowej o właściwości ogólnej, na rzecz których wydziały rad narodowych traciły swoją dotychczasową pozycję, stając się ich aparatem pomocniczym.

Organami właściwymi w sprawach sanitarno-weterynaryjnych zostali wojewodowie i naczelnicy powiatów, przy czym ci ostatni swoje funkcje sprawowali jedynie do 1975 r. w którym, na podstawie ustawy z 28 maja o dwustopniowym podziale administracyjnym Państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych (34), zniesiono powiaty jako jednostki podziału administracyjnego. W wyniku przedmiotowej zmiany wprowadzony został jedynie dwustopniowy podział kraju, zaś dotychczasowe zadania wykonywane na poziomie powiatów, przez ich naczelników, zostały podzielone pomiędzy organy stopnia podstawowego (działające w gminach, miastach i dzielnicach większych miast) oraz wojewodów, którzy przejęli w szczególności wszystkie kompetencje w zakresie problematyki weterynaryjnej.

Zmiana taka musiała znaleźć swoje odzwierciedlenie w przepisach dotyczących organizacji służby weterynaryjnej. Nowe ramy organizacyjne zostały nadane tej służbie przez wydanie uchwały nr 114 Rady Ministrów z 27 czerwca 1975 r. (34). Na mocy uchwały służba weterynaryjna podlegała wojewodzie została zorganizowana w ramach wojewódzkich zakładów weterynarii. W ich skład weszły wszystkie dotychczasowe jednostki organizacyjne weterynarii działające na terenie danego województwa, a więc przede wszystkim państwowe zakłady lecznicze dla zwierząt,

ekipy dezynfekcyjne, weterynaryjne inspektoraty sanitarne (wojewódzki, rejonowe i zakładowe), laboratoria weterynaryjne, w tym zakłady higieny weterynaryjnej<sup>22</sup>, oraz w województwach przygranicznych – graniczni lekarze weterynarii.

Na czele państwowych zakładów leczniczych dla zwierząt stali ich kierownicy, którzy byli jednocześnie gminnymi (miejskimi) lekarzami weterynarii. Jeżeli w danej gminie nie działał taki zakład, funkcję gminnego (miejskiego) lekarza weterynarii pełnił lekarz wyznaczony przez dyrektora wojewódzkiego zakładu weterynarii.

Wojewódzki zakład weterynarii musiał realizować całość zadań przydanych terenowej administracji weterynaryjnej, dotyczących organizowania i wykonywania działalności w zakresie prewencji, profilaktyki, lecznictwa i ochrony weterynaryjnej zwierząt oraz sprawowania nadzoru sanitarno-weterynaryjnego nad żywnością pochodzenia zwierzęcego. Zadania te obejmowały w szczególności:

- zwalczanie chorób zwierzęcych;
- organizowanie i wykonywanie opieki weterynaryjnej nad zwierzętami gospodarskimi w państwowych gospodarstwach rolnych, państwowych przedsiębiorstwach gospodarki rolnej, jednostkach organizacyjnych zrzeszonych w Centralnych Związkach Rolniczych Spółdzielni Produkcyjnych i Kółek Rolniczych oraz nad zwierzętami gospodarskimi w zespołach rolników indywidualnych;
- przeprowadzanie odkażania miejsc postoju i spędu zwierząt, środków transportu i innych obiektów;
- wykonywanie nadzoru sanitarno-weterynaryjnego nad żywnością pochodzenia zwierzęcego, w tym nad żywnością przeznaczoną na eksport;
- przeprowadzanie badań 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 terenu;

– propagowanie weterynaryjnych akcji profilaktycznych oraz szerzenie oświaty sanitarno-weterynaryjnej.

Dodatkowo do zakresu działania wojewódzkich zakładów weterynarii, mających komórki organizacyjne w miastach, w których mieściły się wydziały weterynaryjne akademii rolniczych, zakłady Instytutu Weterynarii lub szkoły przygotowujące średni personel weterynaryjny, mogły być włączone niektóre zadania związane ze szkoleniem lub doskonaleniem pracowników służby weterynaryjnej, studentów i uczniów.

Na czele wojewódzkiego zakładu weterynarii stali dyrektorzy, którzy zachowali tytuł wojewódzkiego lekarza weterynarii. Byli oni zatrudnieni w wydziałach rolnictwa, leśnictwa i skupu (od 1979 r. rolnictwa, gospodarki żywnościowej i leśnictwa) urzędów wojewódzkich.<sup>23</sup>

Odmienne natomiast została rozwiązana kwestia organizacji terenowych organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Ustawa z 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym Państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych, na mocy art. 11, dokonała nowelizacji dekretu o Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Nowela ta znosiła dotychczasowych powiatowych, miejskich i dzielnicowych państwowych inspektorów sanitarnych, tworząc jednocześnie w miejscach inspektorów miejskich i dzielnicowych – państwowych terenowych inspektorów sanitarnych, właściwych dla gmin, miast lub dzielnic. Do najważniejszych zmian, które zostały wprowadzone na mocy przedmiotowej nowelizacji, zaliczyć należy jednak usamodzielnienie stacji sanitarno-epidemiologicznych, jako jednostek administracji państwowej, co było automatycznie związane z wyłączeniem państwowych inspektorów sanitarnych ze struktur organizacyjnych urzędów wojewódzkich i innych terenowych organów państwowej administracji ogólnej. Rozwiązanie to, wraz z wprowadzeniem bezpośredniej podległości terenowych i portowych inspektorów sanitarnych inspektorowi wojewódzkiemu oraz przyznaniem ministrowi zdrowia i opieki społecznej wiodącej roli w zakresie powoływania inspektorów sanitarnych, oznaczało w praktyce nadanie terenowym organom Państwowej Inspekcji Sanitarnej statusu organów administracji niespolonej.

<sup>22</sup> W owym czasie zakłady takie istniały w województwach: stołecznym warszawskim, białostockim, bydgoskim, gdańskim, gorzowskim, katowickim, kieleckim, koszalińskim, miejskim krakowskim, lubelskim, miejskim łódzkim, olsztyńskim, opolskim, poznańskim, rzeszowskim, szczecińskim i wrocławskim.

<sup>23</sup> Formalnie uchwała nr 114 Rady Ministrów z 27 czerwca 1975 r. w sprawie organizacji służby weterynaryjnej podległej terenowym organom administracji państwowej została uchylona dopiero na podstawie uchwały nr 2 Rady Ministrów z 3 stycznia 1991 r. uchylająca uchwałę w sprawie organizacji służby weterynaryjnej podległej terenowym organom administracji państwowej (M. P. nr 1, poz. 4). Niemniej jednak trzeba zauważyć, iż jej praktyczne znaczenie zmalało z końcem 1987 r., w związku z wejściem w życie rozporządzenia Rady Ministrów z 14 grudnia 1987 r. w sprawie zasad organizacji i funkcjonowania urzędów terenowych organów administracji państwowej (Dz. U. nr 40, poz. 228). Zgodnie z § 8 tego rozporządzenia strukturę wewnętrzną wojewódzkich zakładów weterynarii powinien określać statut nadany przez terenowy organ administracji ogólnej. Od tego czasu, jak wskazuje W. Lutyński, przedmiotowa uchwała Rady Ministrów miała znaczenie przede wszystkim jako akt prawny powołujący wojewódzkie zakłady weterynarii oraz ewentualny wzorzec, na którym w poszczególnych województwach oparto opracowane statuty i regulaminy (W. Lutyński, Administracja weterynaryjna i weterynaria sądowa, Warszawa 1989, s. 45).

W związku z odziespoleniem terenowych organów administracji sanitarnej nowe ramy organizacyjne otrzymały urzędy przydane tym organom do pomocy. 29 kwietnia 1976 r. minister zdrowia i opieki społecznej wydał zarządzenie w sprawie nowej organizacji stacji sanitarno-epidemiologicznych (36). Na jego mocy, w skład stacji wojewódzkiej i terenowej wchodziły następujące komórki organizacyjne:

- higieny komunalnej;
- higieny żywności, żywienia i przedmiotów użytku;
- higieny pracy;
- epidemiologiczna;
- zapobiegawczego nadzoru inwestycyjnego;
- higieny dzieci i młodzieży;
- oświaty zdrowotnej;
- statystyki;
- inspektorat bezpieczeństwa i higieny pracy w zakładach służby zdrowia i opieki społecznej (tyko stacja wojewódzka);
- zajmujące się sprawami kadrowy, prawnymi i finansowymi.

Ponadto w stacji wojewódzkiej można było utworzyć, w zależności od potrzeb, oddział lub sekcję ochrony radiologicznej, higieny transportu i aparatury specjalnej.

W skład portowej stacji sanitarno-epidemiologicznej wszedł oddział (sekcja) sanitarno-epidemiologiczna, sekcja do spraw dezynfekcji, dezynsekcji, i deratyzacji, stanowisko pracy statystyka medycznego, oddział (sekcja) higieny żywności, żywienia i przedmiotów użytku, oddział (sekcja) higieny pracy, stanowisko pracy instruktora oświaty zdrowotnej i odpowiednie komórki obsługowe.

Kolejne zmiany w zakresie organizacji terenowych urzędów administracji weterynaryjnej próbowano wprowadzić na gruncie ustawy z 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (37), próby takie zostały jednak szybko zaniechane (38). W schyłkowych latach Polski Ludowej na nowo za to określono ramy organizacyjne Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Stało się to w związku z przyjęciem ustawy z 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Ustawa ta, co do zasady, powtórzyła rozwiązanie przyjęte w znolizowanym dekreście o Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Trzeba wskazać jednak, iż na jej mocy nastąpiło dalsze wzmocnienie pozycji ministra zdrowia i opieki społecznej, który uzyskał wyłączne kompetencje w zakresie powoływania wojewódzkich, terenowych, i portowych inspektorów sanitarnych. Ścisłej określono również zasadę hierarchicznego podporządkowania poszczególnych organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej, zgodnie z którą terenowi i portowi państwowi inspektorzy sanitarni

podporządkowani zostali inspektorom wojewódzkim, ci zaś głównemu inspektorowi sanitarnemu.

Ustawa na nowo określiła również zadania Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Zgodnie z art. 1 Inspekcja została powołana do pełnienia nadzoru nad warunkami higieny środowiska, higieny pracy w zakładach pracy, higieny w szkołach, w tym w szkołach wyższych i innych placówkach oświatowo-wychowawczych oraz w ośrodkach wypoczynku, jak również nad kryteriami zdrowotnymi żywności i żywienia. Celem realizacji tych zadań była ochrona zdrowia ludzkiego przed wpływem czynników szkodliwych lub uciążliwych, a w szczególności zapobieganie powstawaniu chorób zakaźnych i zawodowych, zaś ich wykonywanie miało polegać na sprawowaniu zapobiegawczego i bieżącego nadzoru sanitarnego w zakresie chorób zakaźnych i innych chorób powodowanych warunkami środowiska. W tak zdefiniowanym obszarze Państwowa Inspekcja Sanitarna uprawniona została do podejmowania następujących czynności:

- opiniowania projektów regionalnych i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, lokalizacji inwestycji, norm i projektów wytycznych w sprawach techniczno-budowlanych pod względem wymagań higienicznych i zdrowotnych;
- kontroli przestrzegania wymagań higienicznych i zdrowotnych w dokumentacji projektowej:
  - budowy i przebudowy obiektów budowlanych oraz statków morskich, żeglugi śródlądowej i powietrznych,
  - nowych materiałów i procesów technologicznych przed ich zastosowaniem w produkcji lub w budownictwie,
- uczestniczenia w dopuszczeniu do użytku obiektów budowlanych i statków morskich, żeglugi śródlądowej i powietrznych oraz w przejmowaniu do eksploatacji wybudowanych i przebudowanych zakładów lub ich części;
- inicjowania przedsięwzięć oraz prac badawczych w dziedzinie zapobiegania negatywnym wpływom czynników i zjawisk fizycznych, chemicznych i biologicznych na zdrowie ludzi;
- kontroli przestrzegania przepisów określających wymagania higieniczne i zdrowotne, w zakresie dotyczącym:
  - higieny środowiska, a zwłaszcza czystości powietrza atmosferycznego, gleby, wody i innych elementów środowiska,
  - utrzymania należytego stanu higienicznego nieruchomości, zakładów pracy, instytucji, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, dróg, ulic oraz środków komunikacji publicznej,
- warunków produkcji, transportu, przechowywania i sprzedaży żywności oraz warunków żywienia zbiorowego,

- warunków zdrowotnych produkcji i obrotu przedmiotami użytku oraz innymi wyrobami mogącymi mieć wpływ na zdrowie ludzi,
- warunków zdrowotnych środowiska pracy, a zwłaszcza zapobiegania powstawaniu chorób zawodowych i innych chorób związanych z warunkami pracy,
- higieny pomieszczeń i wymagań w stosunku do sprzętu używanego w szkołach i innych placówkach oświatowo-wychowawczych, szkołach wyższych oraz w ośrodkach wypoczynku,
- higieny procesów nauczania;
- dokonywania analiz i ocen epidemiologicznych;
- opracowywania programów i planów działalności zapobiegawczej i przeciwepidemicznej, przekazywanie ich do realizacji zakładom społecznym służby zdrowia oraz kontrola realizacji tych programów i planów;
- ustalania zakresów i terminów szczepień ochronnych oraz sprawowanie nadzoru w tym zakresie;
- planowania i organizowania sanitarnego zabezpieczenia granic państwa;
- nadzoru sanitarnego nad ruchem pasażerskim oraz towarowym w morskich i lotniczych portach oraz przystaniach;
- udzielania poradnictwa w zakresie spraw sanitarno-epidemiologicznych lekarzom okrętowym i personelowi pomocniczo-lekarskiemu, zatrudnionemu na statkach morskich, żeglugi śródlądowej i powietrznych;
- kierowania akcją sanitarną przy masowych przemieszczeniach ludności, zjazdach i zgromadzeniach;
- prowadzenia działalności oświatowo-zdrowotnej w celu ukształtowania odpowiednich postaw i zachowań zdrowotnych, a w szczególności:
  - inicjowania i wytyczania kierunków przedsięwzięć zmierzających do zaznajamiania społeczeństwa z czynnikami szkodliwymi dla zdrowia, popularyzowania zasad higieny i racjonalnego żywienia, metod zapobiegania chorobom oraz umiejętności udzielania pierwszej pomocy,
  - pobudzania aktywności społecznej do działań na rzecz własnego zdrowia,
  - udzielania porad i informacji w zakresie zapobiegania i eliminowania negatywnego wpływu czynników i zjawisk fizycznych, chemicznych i biologicznych na zdrowie ludzi,
  - oceniania działalności oświatowo-zdrowotnej prowadzonej przez szkoły i inne placówki oświatowo-wychowawcze, szkoły wyższe oraz środki masowego przekazywania, zakłady służby zdrowia, inne zakłady, instytucje i organizacje oraz udzielania im pomocy w prowadzeniu tej działalności.

Zadania te w terenie w dalszym ciągu wykonywane były za pomocą stacji sanitarno-epidemiologicznych, będących zakładami społecznej służby zdrowia. Stacje te funkcjonowały na podstawie nowego zarządzenia ministra zdrowia i opieki społecznej z 18 marca 1986 r. w sprawie organizacji i zasad działania stacji sanitarno-epidemiologicznych (39), które wprowadziło nieznaczne zmiany w strukturze tych urzędów.

Pracownikami merytorycznymi tych stacji (państwowymi inspektorami sanitarnymi) mogły zostać osoby, które miały polskie obywatelstwo, pełną zdolność do czynności prawnych oraz pełnię praw publicznych, tytuł lekarza i kierunkową specjalizację, odpowiedni stan zdrowia, a ponadto swoją postawą obywatelską dawały rękojmię „naleytego wykonywania zadań pracownika organu państwowego socjalistycznego państwa”. Jak wskazuje M. Jełowicki, wymagania te, o charakterze fachowym, społeczno-politycznym i etyczno-moralnym, ustawały państwowym inspektorom sanitarnym w podwójnej funkcji – urzędnika państwowego oraz pracownika służby zdrowia (40).

Podsumowując rozwój administracji sanitarno-weterynaryjnej w Polsce Ludowej, należy stwierdzić, iż, pomijając rozwiązania typowych dla okresu gospodarki społecznej, administracja ta osiągnęła wyższy poziom organizacji. Po pierwsze rozbudowała i umocniła ona swoje struktury terenowe. Na ich trwałość nie mogły już wpłynąć kolejne zmiany w zakresie podziału terytorialnego państwa oraz organizacji administracji ogólnej, a w szczególności likwidacja szczebla powiatowego. W okresie tym utrwalił się także podstawowy zakres kompetencji służby sanitarnej i weterynaryjnej, obejmujący po stronie tej pierwszej sprawowanie bieżącego i zapobiegawczego nadzoru sanitarnego w zakresie chorób zakaźnych i innych chorób powodowanych warunkami środowiskowymi oraz nadzoru nad warunkami zdrowotnymi żywności i żywienia, po stronie zaś urzędów weterynaryjnych kwestie weterynaryjnej ochrony zdrowia zwierząt oraz nadzór sanitarno-weterynaryjny nad żywnością pochodzenia zwierzęcego. Jednocześnie w omawianym okresie umocnił się rozdział kompetencji w sprawach sanitarnych i weterynaryjnych, pomiędzy ministrami właściwymi do spraw zdrowia a ministrami właściwymi do spraw rolnictwa.

Do najważniejszej „zdobyczy” tego okresu należy jednak zaliczyć wykształcenie się po stronie służby sanitarnej organów administracji niezespolonej. Rozwiązanie takie było realizacją postulatów zgłaszanych jeszcze w 1917 r. przez Biera<sup>24</sup>. Wpisywało się ono także w wymieniane w nauce prawa administracyjnego główne motywy tworzenia organów niepodporządkowanych organom administracji ogólnej. Do motywów takich, które zaistniały po stronie Państwowej Inspekcji Sanitarnej, zaliczyć należy bowiem:

- zapewnienie operatywnego kierownictwa w skali kraju (szczególnie ważne przy zwalczaniu chorób zakaźnych);
- wąska specjalizacja organów i charakter wykonywanych przez nie zadań;
- niezależnienie organów od czynników i wpływów lokalnych (wagę tego czynnika, w zakresie nadzoru nad żywnością, podkreślał przywołany już Bier).<sup>25</sup>

Należy przy tym podkreślić, iż wyżej wymienione czynniki istniały także po stronie służby weterynaryjnej (zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt, podobnie ujęta specjalizacja zadań, nadzór nad żywnością pochodzenia zwierzęcego). Pomimo tego służbie tej nie udało się nie tylko stworzenie w terenie organów administracji niezespolonej<sup>26</sup>, ale nawet wyodrębnienie w ramach administracji województwa samodzielnego organów do spraw weterynaryjnych, posiadających własne funkcje administracyjne. U schyłku Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej organem administracji weterynaryjnej dalej pozostał bowiem wojewoda, który w przedmiotowym zakresie przede wszystkim mógł działać za pośrednictwem dyrektora wydziału urzędu wojewódzkiego, a dopiero w dalszej perspektywie za pomocą jego zastępcy – wojewódzkiego lekarza weterynarii.

### Piśmiennictwo

1. Longchamp F.: Współczesne problemy podstawowych pojęć prawa administracyjnego. *Państwo i Prawo* 1966, z. 6, s. 887. Podobnie: Lang J.: Zagadnienia wstępne. Podstawowe cechy administracji państwowej w państwie socjalistycznym. W: Jastrzębski L., Lang J., Służewski J., Wierzbowski M.: *Polskie prawo administracyjne. Część pierwsza*. Warszawa 1985, s. 14.
2. Witkowski W.: *Historia administracji w Polsce 1764-1989*. Warszawa 2007, s. 414.
3. M. P. nr A-65, poz. 996.
4. Dz. U. nr 37, poz. 160 z późn. zm.
5. Dz. U. nr 12, poz. 49 z późn. zm.

6. Ustawa z dnia 21 lipca 1944 r. o utworzeniu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego (Dz. U. nr 1, poz. 1).
7. Kallas M., Lityński A.: *Historia ustroju i prawa Polski Ludowej*. Warszawa 2003, s. 49.
8. Ajnenkiel A.: *Administracja w Polsce. Zarys historyczny*. Warszawa 1977, s. 145.
9. Ustawa z dnia 31 grudnia 1944 r. o powołaniu Rządu Tymczasowego Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 19, poz. 99).
10. Ustawa z dnia 26 maja 1951 r. o organizacji władz naczelnych w dziedzinie rolnictwa (Dz. U. nr 30, poz. 236).
11. Rybicki Z., Piątek S.: *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*. Warszawa 1984, s. 191.
12. Starościak J.: *Prawo administracyjne*. Warszawa 1978, s. 104.
13. Witkowski W.: *Historia administracji w Polsce 1764-1989*. Warszawa 2007, s. 421.
14. Dziennik Zdrowia nr 21-24, s. 161.
15. Uchwała nr 22 Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 1953 r. w sprawie tymczasowego statutu organizacyjnego Ministerstwa Zdrowia (M.P. Nr A-5, poz. 46).
16. Dekret o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. nr 37, poz. 160).
17. Lutyński W.: *Administracja weterynaryjna i weterynaria sądowa*. Warszawa 1989, s. 35.
18. Uchwała w sprawie tymczasowej struktury organizacyjnej Ministerstwa Rolnictwa (M. P. nr A-61, poz. 813).
19. Rybicki Z., Piątek S.: *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*. Warszawa 1984, s. 25.
20. Lutyński W.: *Administracja weterynaryjna i weterynaria sądowa*. Warszawa 1989, s. 43.
21. Dz. U. nr 2, poz. 8.
22. Rybicki Z., Piątek S.: *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*. Warszawa 1984, s. 15.
23. Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. (Dz. U. nr 14, poz. 130).
24. L. Jastrzębski, Kształtowanie się i rozwój organizacji terenowych organów władzy i administracji państwowej w latach 1944-1975. W: Jastrzębski L., Lang J., Służewski J., Wierzbowski M.: *Polskie prawo administracyjne. Część pierwsza*, Warszawa 1985, s. 159.
25. Tamże, s. 163.
26. Uchwała Nr 101 Rady Ministrów z dnia 3 marca 1954 r. w sprawie utworzenia powiatowych i wojewódzkich zarządów rolnictwa (M.P. Nr A-48, poz. 661).
27. Dz. Urz. MZ Nr 23, poz. 122.
28. Dz. U. Nr 5, poz. 16.
29. Leoński Z.: *System organizacji i funkcjonowania terenowych organów przedstawicielskich i organów administracji państwowej PRL*. Warszawa-Poznań 1989, s. 127.
30. M. P. nr 75, poz. 440.
31. Lutyński W.: *Administracja weterynaryjna i weterynaria sądowa*, Warszawa 1989, s. 38.
32. Uchwała Nr 52 z dnia 1 marca 1966 r. (M. P. nr 10, poz. 66).
33. Dz. U. nr 47, poz. 276.
34. Dz. U. nr 16, poz. 91.
35. Uchwała w sprawie organizacji służby weterynaryjnej podległej terenowym organom administracji państwowej (M.P. nr 22, poz. 137).
36. Dz. Urz. MZiOS nr 10, poz. 26.
37. Dz. U. nr 41, poz. 185 z późn. zm.
38. Lutyński W.: *Administracja weterynaryjna i weterynaria sądowa*. Warszawa 1989, s. 39.
39. Dz. Urz. MZiOS nr 4, poz. 15.
40. Jełowicki M.: *Organy administracji specjalnej*. Warszawa 1990, s. 130.

Mgr Michał Rudy, Zakład Prawa Administracyjnego Instytutu Nauk Administracyjnych, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski, ul. Uniwersytecka 22/26, 50-145 Wrocław

<sup>24</sup> Popierał on pomysł powierzenia zcentralizowanego nadzoru nad żywnością organom rządowym, na czele których stać ma organ władzy centralnej, kierujący i kontrolujący wykonanie takiego nadzoru w całym państwie (L. Bier, Na czym polega umiętny nadzór nad żywnością i jak ten nadzór należałoby zorganizować w Polsce, 1917, s. 7 i n.). Patrz też M. Rudy, Historia polskiej administracji sanitarno-weterynaryjnej od średniowiecza do 1918 r., „Życie Weterynaryjne” nr 11/2007, s. 947 i n.

<sup>25</sup> M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Terenowe jednostki organizacyjne administracji specjalnej, (w:) Polskie prawo administracyjne, pod red. J. Służewskiego, Warszawa 1992, s. 162 i n. Podobnie E. Ochendowski, który wskazuje, że w grupie organów kontroli do motywów takich zaliczyć trzeba przede wszystkim konieczność zapewnienia niezależności od podmiotów kontrolowanych oraz wąską specjalizację (E. Ochendowski, Organy administracji niezespolonej i zakłady administracyjne. W: System prawa administracyjnego t. 2, pod red J. Jędroński, Wrocław 1977, s. 233 i n.). Tak też M. Jełowicki (M. Jełowicki, Organy administracji specjalnej, Warszawa 1990, s. 28). Z kolei zdaniem J. Bocia i T. Kutę „nie ma jednej uniwersalnej motywacji wyodrębniania [tych organów]. Motywacje są każdorazowo związane z celem, treścią i sposobami danej organizacji. Toteż ich wyodrębnianie i klasyfikowanie nie ma twórczego znaczenia naukowego, a jedynie znaczenie porządkujące, przydatne np. dla szczególnych podziałów organów na grupy” (J. Boć, T. Kuta, Prawo administracyjne, cz. I, Wrocław 1980, s. 70).

<sup>26</sup> Co nie znaczy że próby takie nie były podejmowane. Przykładem takich działań było nadanie dyrektorowi Inspektoratu Weterynarii w Ministerstwie Rolnictwa, Leśnictwa i Gospodarki Żywnościowej tytułu głównego inspektora weterynarii, na podobieństwo głównego inspektora sanitarnego.