

pozostają więc rozbieżne z zasadami konstytucyjnymi i europejskimi standardami uczciwego i rzetelnego procesu. Dostosowanie ich do postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wymaga zmiany przepisów prawnych, w tym między innymi rozdziału 6 ustawy o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych.

Piśmiennictwo

1. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks Postępowania Karnego (Dz. U. nr 89, poz. 555 ze zmianami).
2. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 29 lipca 1993 r. w sprawie postępowania dotyczącego odpowiedzialności zawodowej lekarza weterynarii – § 1 pkt 8 (Dz. U. nr 79, poz. 371).
3. Ustawa z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych (Dz. U. z 2002 r. nr 187, poz. 1567 ze zmianami).

4. Ustawa z dnia 10 stycznia 2008 r. o zmianie ustawy o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych oraz o zmianie ustawy o systemie identyfikacji i rejestracji zwierząt (Dz. U. nr 43, poz. 258).

Dr hab. Teresa Malinowska, Katedra Higieny Żywności i Ochrony Zdrowia Publicznego Wydział Medycyny Weterynaryjnej SGGW, ul. Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa

Zmiany w organizacji służby sanitarnej i weterynaryjnej po 1989 r.

Michał Rudy

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

Pod 1989 r. w Polsce doszło do wielu zmian w zakresie charakteru i zadań państwa, które związane były przede wszystkim z koniecznością odejścia od struktury ściśle scentralizowanej, dostosowanej do gospodarki planowanej centralnie (1). Zmiany te nie ominęły także struktury i organizacji polskiej administracji publicznej. W przedmiotowym okresie ścierały się różne poglądy dotyczące spraw zasadniczych, w szczególności roli państwa i organów samorządowych w nowej sytuacji politycznej i społeczno-gospodarczej, sposobu i zakresu działania naczelných i centralnych organów administracji rządowej, podziału terytorialnego kraju dla celów administracji publicznej, czy w końcu miejsca i roli terenowych organów administracji niespolonej. Wynikiem tych sporów były reformy wprowadzane w zakresie działania organów i urzędów administracji publicznej, wśród których najdonioślejsze znaczenie miały zmiany w strukturach organów naczelných i centralnych administracji rządowej, zwana reformą centrum oraz reforma terenowych organów administracji publicznej przeprowadzona w latach 1998–1999.

Powyższe spory wpływały również na sposób organizacji służby sanitarnej i weterynaryjnej. W ostatnich latach doszło w szczególności do głębokich zmian w organizacji służby weterynaryjnej. Służba ta, na mocy ustawy z 24 kwietnia 1997 r. o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz o Państwowej Inspekcji Weterynaryjnej (2), została przekształcona w posiadającą własne organy i kompetencje policji administracyjną, działającą pierwotnie pod nazwą Państwowej Inspekcji Weterynaryjnej,

a na następnie, jako Inspekcja Weterynaryjna.

Nowa Inspekcja została utworzona na podobieństwo inspekcji już istniejących. Tak jak one została potraktowana, jako zbiorcza instytucja (w skład której wchodziły organy różnych szczebli), powołana do wypełnienia określonych zadań, głównie o charakterze kontrolnym (3). Do jej kompetencji, zgodnie z tytułem ustawy, przypisano sprawy z zakresu zwalczania chorób zakaźnych zwierząt, badania zwierząt rzeźnych i mięsa, jak również wykonywania innych zadań wynikających z odrębnych przepisów prawa weterynaryjnego, a w szczególności nadzór nad:

- jakością zdrowotną środków spożywczych pochodzenia zwierzęcego, w tym nad warunkami sanitarnymi ich pozyskiwania, produkcji i przechowywania,
- jakością zdrowotną środków żywienia zwierząt,
- obrotem środkami farmaceutycznymi i materiałami medycznymi przeznaczonymi wyłącznie dla zwierząt,
- zdrowiem zwierząt przeznaczonych do rozrodu oraz nad jakością materiału biologicznego.

Jednocześnie zadania kontrolne Inspekcji Weterynaryjnej zostały blisko powiązane z bardzo szerokimi uprawnieniami władczymi, właściwymi dla innych organów administracji publicznej. Uprawnienia te dają organom Inspekcji możliwość wprowadzania, najczęściej w drodze decyzji administracyjnej, różnego rodzaju nakazów i zakazów, które są szczególnie potrzebne w obszarze ochrony zdrowia publicznego. Rozwiązanie to nadało nowej Inspekcji rys charakterystyczny dla typowej policji administracyjnej (4).

Organami Państwowej Inspekcji Weterynaryjnej zostali Główny Lekarz Weterynarii oraz wojewódzcy, rejonowi i graniczni lekarze weterynarii. Funkcję tych organów mogły pełnić wyłącznie osoby będące lekarzami weterynarii i posiadające prawo wykonywania tego zawodu na terytorium Rzeczypospolitej. Ponadto, na mocy ustawy, pracownicy Inspekcji uzyskali prawo wstępu do wszelkich miejsc przebywania zwierząt, rzeźni i innych miejsc wykonywania działalności poddanej ich nadzorowi, w tym wszelkich środków transportu używanych do przewozu zwierząt, mięsa, środków spożywczych pochodzenia zwierzęcego i niejadalnych surowców zwierzęcych, materiału biologicznego, pasz i surowców paszowych oraz obiektów, w których znajdowały się te środki transportu. Mogli oni żądać także pisemnych lub ustnych informacji, okazywania i udostępniania dokumentów oraz pobierać nieodpłatnie próbki do badań. Na podstawie art. 41 ust. 2 ustawy, w zakresie wykonywania zadań urzędowych, przyznana została im szczególna ochrona prawną – właściwa dla funkcjonariuszy publicznych.

Istotne zmiany, w organizacji terenowych organów Inspekcji Weterynaryjnej, przyniosła reforma administracji publicznej z lat 1998–1999. Na jej mocy, organy te zaliczone zostały do organów administracji zespolonej pod zwierzchnictwem wojewody (na poziomie województwa) i starosty (powiat). W ostatnich latach podjęto jednak starania o zmianę tego statusu. W efekcie powstała struktura o bardzo specyficznych cechach, które, ani nie wyczerpują definicji zespolenia, ani nie są w pełni właściwe dla organów administracji niespolonej w województwie.

Zmiany nie ominęły również Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Szczególnie ważną była utrata przez Głównego Inspektora Sanitarnego, funkcji wiceministra w urzędzie ministra właściwego do spraw zdrowia. Rozwiązanie to wprowadzone zostało w związku kontynuacją założeń reformy centrum. Ponadto, w wyniku przywołanej już reformy z lat 1998–1999, terenowe organy służby sanitarnej straciły

status organów administracji niesposobionej (administracji specjalnej), po to jednak tylko, żeby go odzyskać na mocy ustawy z 24 sierpnia 2001 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Sanitarnej oraz niektórych ustaw (5).¹

W omawianym okresie służby sanitarne i weterynaryjne w dalszym ciągu podzielone były pomiędzy kompetencje dwóch ministrów resortowych – ministra właściwego do spraw zdrowia oraz ministra właściwego do spraw rolnictwa². Kwestie sanitarne pierwotnie prowadzone były przez urząd ministra zdrowia i opieki społecznej, który w wyniku wejścia w życie rozporządzenia Rady Ministrów z 26 października 1999 r. (6), został przekształcony w urząd ministra zdrowia. Ministrowi temu, zgodnie z art. 33 ustawy z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (7), przypisane zostały sprawy warunków sanitarnych oraz nadzoru sanitarnego.

Weterynaria początkowo przynależała do zakresu kompetencji ministra rolnictwa i gospodarki żywnościowej. Organ ten powstał z dniem 1 stycznia 1990 r., na mocy ustawy z 20 grudnia 1989 r. o utworzeniu urzędu ministra rolnictwa i gospodarki żywnościowej (8). Przyporządkowanie zadań weterynaryjnych ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa zostało następnie potwierdzone przepisami ustawy o działach administracji rządowej. Ustawa ta dodatkowo zdefiniowała zakres tych zadań, jako sprawy dotyczące ochrony zdrowia zwierząt, środków farmaceutycznych i materiałów medycznych przeznaczonych dla zwierząt oraz nadzoru nad zdrowotną jakością środków spożywczych pochodzenia zwierzęcego w miejscach ich pozyskiwania, wytwarzania, przetwarzania i składowania. Jednocześnie, w związku z wejściem w życie przedmiotowej ustawy, urząd ministra rolnictwa i gospodarki żywnościowej został zlikwidowany, a w jego miejsce powstał urząd ministra rolnictwa i rozwoju wsi³.

Poza organami naczelnymi w strukturę organizacyjną administracji sanitarnej i weterynaryjnej wchodzi odpowiednie organy centralne. W przypadku służby sanitarnej, organem takim jest Główny Inspektor Sanitarny. Stanowisko to stworzone zostało jeszcze na mocy dekretu z 1954 r., a następnie utrzymane ustawą o Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Pierwotnie, sprawowanie funkcji Głównego Inspektora Sanitarnego łączyło się z jednoczesnym zajmowaniem stanowiska wiceministra zdrowia. Dopiero w omawianym okresie, na mocy ustawy z 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (9), stracił on taki status w resorcie.

Rozwiązanie to stanowiło kontynuację, zapoczątkowanej kilka lat wcześniej reformy centrum, polegającej na wyraźnym rozdzieleniu sfery politycznej rządu (ministrowie i obsługujące je ministerstwa) i wykonawczej (organy i urzędy centralne; 10). i podyktowane było ściślejszym rozdziałem kompetencji pomiędzy ministrami, jako organami kierującymi całymi działami administracji rządowej i ustalającymi zasadniczą linię polityki w danej dziedzinie, czy wyznaczającymi ogólne kierunki działania, a samodzielnymi organami centralnymi, których zakres kompetencji odnosi się przede wszystkim do sfery wykonawczej, związanej z bieżącą realizacją wyznaczonych przez prawo zadań administracyjnych (11). Tym samym organy centralne, w porównaniu z ministrami, uzyskały o wiele węższy i bardziej wyspecjalizowany charakter działalności. Pozwala to na bardziej elastyczne działanie niż w przypadku tradycyjnych resortów, szczególnie w sytuacjach kryzysowych.

Natomiast w odniesieniu do służby weterynaryjnej kompetencje właściwe dla organu centralnego przyznane zostały Głównemu Lekarzowi Weterynarii. Organ ten został powołany do życia wraz z narodzinami Państwowej Inspekcji Weterynaryjnej.

Pierwotnie, podobnie jak Główny Inspektor Sanitarny, wchodził on w strukturę organizacyjną urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw rolnictwa, pełniąc jednocześnie funkcję dyrektora Departamentu Weterynarii. Dopiero 1 stycznia 1999 r., został on wyłączony z ministerstwa i umocowany, jako kierownik odrębnego urzędu centralnego.

Urzędami przydanymi do pomocy Głównemu Inspektorowi Sanitarnemu i Głównemu Lekarzowi Weterynarii są odpowiednio Główny Inspektorat Sanitarny i Główny Inspektorat Weterynarii. Na podstawie rozporządzenia ministra zdrowia z 18 grudnia 2006 r. w sprawie nadania statutu Głównemu Inspektoratowi Sanitarnemu (12) w skład tego urzędu centralnego, wchodzi następujące komórki organizacyjne: Departament Zdrowia Publicznego i Promocji Zdrowia; Departament Bezpieczeństwa Żywności i Żywnienia, Departament Przeciwpidemiczny, Departament Higieny Środowiska, Departament Prawny, Departament Ekonomiczno-Administracyjny, Departament Nadzoru i Kontroli, Wydział Informatyzacji oraz Biura Głównego Inspektora i Dyrektora Generalnego.

Główny Inspektorat Weterynarii powstał na mocy rozporządzenia prezesa Rady Ministrów z 24 grudnia 1998 r. w sprawie sposobu tworzenia Głównego Inspektoratu Weterynarii oraz zmiany statutu Ministerstwa Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej (13), w drodze wyłączenia dotychczasowego Departamentu Weterynarii ze struktur Ministerstwa i przekształceniu go w urząd obsługujący Głównego Lekarza Weterynarii⁴. Obecnie statut tego urzędu reguluje rozporządzenie nr 10 ministra rolnictwa i rozwoju wsi, z 19 kwietnia 2004 r. (14), wydane na podstawie ustawy z 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (15). Zgodnie z nim Główny Inspektorat Weterynarii składa się z: Biura Kontroli, Biura Zdrowia i Ochrony Zwierząt, Biura Higieny Środków Spożywczych

¹ Kwestia umocowania organów służby sanitarnej i weterynaryjnej w terenie budziła zresztą w ostatnich latach największe emocje. Wielokrotnie sprawami tymi zajmował się polski parlament. Ostatni raz temat ten został poruszony w trakcie prac nad projektem ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej (druk sejmowy IV kadencji Sejmu RP nr 3557). Projekt zakładał przeniesienie poważnej liczby zadań i kompetencji, przypisanych organom administracji rządowej na rzecz jednostek samorządu terytorialnego, a ponadto przewidywał powrót terenowych organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej pod zwierzchnictwo wojewodów i starostów. Na poziomie prac w Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej zgłoszona została także propozycja powrotu powiatowych lekarzy weterynarii pod zwierzchnictwo starostów. W trakcie prac przedmiotowe Komisje podejmowały, raz po raz, sprzeczne ze sobą decyzje, na przemian, to rekomendując, to odrzucając pomysł zespolenia danej Inspekcji. Co ciekawe, w następujących po sobie głosowaniach potrafiły one skreślić z projektu przepis zmieniający organizację Państwowej Inspekcji Sanitarnej, a dodać przepis o podobnym założeniu, dotyczący Inspekcji Weterynaryjnej. Przedmiotowy projekt został uchwalony z 29 lipca 2005 r., w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej (Dz. U. nr 175, poz. 1462). Ostatecznie ustawa ta nie wprowadzała zmian w zakresie organizacji Państwowej Inspekcji Sanitarnej i Inspekcji Weterynaryjnej.

² Niedawno pojawiły się, co prawda, pomysły stworzenia jednej służby odpowiedzialnej, w sposób kompleksowy, za nadzór nad żywnością, która prawdopodobnie zajmowałaby się także sprawami zwalczania chorób zwierząt (na przykład projekt ustawy o Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności), niemniej jednak nigdy nie wyszły one poza stadium konsultacji wewnątrzresortowych.

³ Nowe ministerstwo powstało na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z 26 października 1999 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (Dz. U. nr 91, poz. 1016).

⁴ W drodze przedmiotowego rozporządzenia, najprawdopodobniej z uwagi na niezrozumienie założeń reformy centrum, w urzędzie ministra właściwego do spraw rolnictwa w ogóle zlikwidowano departament zajmujący się sprawami weterynaryjnymi. Rozwiązanie to okazało się jednak krótkotrwałe i już na podstawie rozporządzenia prezesa Rady Ministrów z 7 marca 2000 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Rolnictwa i Rozwoju Wsi (Dz. U. nr 16, poz. 208), departament taki został reaktywowany. Początkowo nosił on nazwę Departamentu Produkcji Zwierzęcej i Weterynarii, a następnie, w związku z rosnącą rolą przepisów prawa żywnościowego, został przemianowany na Departament Bezpieczeństwa Żywności i Weterynarii.

Pochodzenia Zwierzęcego, Biura do spraw Granic, Biura Unii Europejskiej i Współpracy z Zagranicą, Biura Środków Żywności Zwierząt, Farmacji i Utylizacji, Biura Organizacyjno-Prawnego, Biura Budżetowo-Finansowego, Stanowiska do spraw Audytu Wewnętrznego oraz Stanowiska do spraw Ochrony Informacji Niejawnych.

Organami doradczymi i opiniodawczymi Głównego Inspektora Sanitarnego i Głównego Lekarza Weterynarii, w sprawach objętych zakresem działania Państwowej Inspekcji Sanitarnej i Inspekcji Weterynaryjnej, są odpowiednio: Rada Sanitarno-Epidemiologiczna i Rada Sanitarno-Epizootologiczna, działające przy tych organach centralnych. Rady są zespołami ekspertów powołanych w celu świadczenia doradztwa i pomocy. Składają się one z przewodniczącego, sekretarza i członków, których powołuje minister właściwy do spraw zdrowia, w przypadku Rady działającej przy Głównym Inspektorze Sanitarnym oraz minister właściwy do spraw rolnictwa – przy ustalaniu składu osobowego Rady Głównego Lekarza Weterynarii. Rady działają na podstawie uchwalonego przez siebie regulaminu, zatwierdzonego odpowiednio przez Głównego Inspektora Sanitarnego lub ministra właściwego do spraw rolnictwa.

Ramy organizacyjne administracji publicznej w terenie, na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku, określone zostały ustawą z 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (16). Zgodnie z przedmiotową ustawą najważniejszym organem, realizującym zadania z zakresu administracji rządowej w terenie, pozostał wojewoda – powoływany i odwoływany przez prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji. Do jego zakresu działania przynależały wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej w województwie niezastępowane dla innych organów tej administracji. W szczególności do czasu wejścia w życie ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz o Państwowej Inspekcji Weterynaryjnej, był on, na zasadzie zespolenia organizacyjnego, organem administracji właściwym we wszystkich sprawach weterynaryjnych w województwie.

Oprócz wojewody i podporządkowanych mu organów administracji ogólnej, zadania administracji rządowej w terenie wykonywały organy administracji specjalnej. Pod pojęciem tym ustawa o terenowych organach rządowej administracji ogólnej nakazywała rozumieć „terenowe organy administracji rządowej podporządkowane

bezpośrednio ministrom, a także kierownikom państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych lub oddziałów terenowych, w zakresie realizowanych przez nich zadań administracji państwowej”. Status taki przyznany został w szczególności państwowym inspektorom sanitarnym działającym na terenie województwa (wojewódzki, terenowy i portowy państwowy inspektor sanitarny).

Zgodnie z przytoczoną definicją organu administracji specjalnej terenowe organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej związane były przede wszystkim z nadzorującym ich działalność organem centralnym w osobie Głównego Inspektora Sanitarnego. Natomiast ich powiązanie z organami ogólnej administracji rządowej oraz samorządowej ograniczone było tylko do pewnych aspektów działalności. W szczególności wojewoda, jako organ koordynujący działalność organów administracji rządowej działających na obszarze województwa, posiadał kompetencje do wyrażania opinii w sprawie powołania i odwołania państwowego inspektora sanitarnego, żądania od niego informacji i wyjaśnień oraz zwoływania okresowych narad z udziałem wszystkich organów administracji rządowej w województwie, a więc także z udziałem państwowych inspektorów sanitarnych. Mógł on także wejrzeć w tok sprawy załatwianej przez organ administracji specjalnej (choćby kompetencja ta została ograniczona do sytuacji szczególnie uzasadnionych, gdy zwłoka w załatwieniu sprawy zagrażała interesowi publicznemu). W przypadku sporu pomiędzy wojewodą i terenowym organem administracji sanitarnej sprawa rozstrzygana była przez Prezesa Rady Ministrów.

Jeszcze bardziej ograniczone były powiązania terenowej służby sanitarnej z nowo powstałymi organami administracji samorządowej. Zgodnie z przepisami ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (17), sejmik samorządowy reprezentujący interesy gmin z danego województwa miał jedynie prawo oceny działalności całości administracji rządowej w województwie, a więc także organów administracji specjalnej. Sejmik ten mógł także zgłaszać adresowane do tych organów postulaty, życzenia, czy też projekty rozwiązania pewnych kwestii, istotnych z punktu widzenia interesów samorządowych (18).

Wyodrębnienie organów administracji weterynaryjnej w terenie przeprowadzone zostało na mocy ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz Państwowej Inspekcji Weterynaryjnej. Zgodnie z przedmiotową ustawą terenowymi organami administracji weterynaryjnej zostali wojewódzcy,

rejonowi i graniczni lekarze weterynarii. Organy te wykonywały swoje zadania przy pomocy wojewódzkich, rejonowych i granicznych inspektoratów weterynarii, z tym zastrzeżeniem, że inspektoraty rejonowe i graniczne zorganizowano jako oddziały inspektoratu wojewódzkiego.

Należy przy tym zwrócić uwagę, iż pomimo użycia w nazwie nowej Inspekcji przymiotnika „państwowa”, jej terenowych organów, w odróżnieniu od organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej, nie można było zaliczyć do grupy organów administracji specjalnej, w rozumieniu ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej. Za przyjęciem takiego stanowiska przemawia ich podporządkowanie, pod względem zwierzchnictwa osobowego, wojewodzie (pełnił on wiodącą rolę przy powoływaniu i odwoływaniu osób pełniących funkcję wojewódzkiego, rejonowego i granicznego lekarza weterynarii) oraz bardzo słabo zarysowane uprawnienia nadzorcze Głównego Lekarza Weterynarii. Uprawnień tych trzeba było się wręcz doszukiwać w lapidarnej normie art. 34 ust. 2 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz Państwowej Inspekcji Weterynaryjnej, w brzmieniu „Państwową Inspekcją Weterynaryjną kieruje Główny Lekarz Weterynarii”⁵.

Poważne zmiany w organizacji służby sanitarnej i weterynaryjnej, polegające w szczególności na zespoleniu terenowych organów tej służby pod zwierzchnictwem wojewody (na poziomie województwa) i starosty (w powiatach), wprowadzone zostały, w związku z reformą administracji publicznej dokonanej w latach 1998–1999. Przedmiotowa reforma została przeprowadzona na podstawie ustawy z 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (19), ustawy z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (20), ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (21), ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (22) oraz ustawy z 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa.

W myśl pierwszej z wyżej wymienionych ustaw administracja rządowa na obszarze województwa wykonywana jest w szczególności przez: wojewodę, działających pod zwierzchnictwem wojewody kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży, wykonujących zadania i kompetencje określone w ustawach w imieniu wojewody lub własnym, organy administracji niespolonej, organy samorządu terytorialnego, jeżeli wykonywanie zadań administracji rządowej

⁵ Na kwestie skąpości uregulowań prawnych w zakresie kompetencji nadzorczych naczelnych i centralnych organów administracji rządowej nad terenowymi organami poszczególnych inspekcji zwracał uwagę J. Jagielski. (Inspekcje specjalne w systemie kontroli administracji, „Kontrola Państwowa” 1994, nr 4, s. 13).

wynika z ustawy lub z zawartego porozumienia oraz działających pod zwierzchnictwem starosty kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży, wykonujących zadania i kompetencje określone w ustawach.

Zgodnie ze znolizowanymi, na mocy ustawy o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa, przepisami ustawy o Inspekcji Sanitarnej, jak również ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz o Inspekcji Weterynaryjnej⁶, zadania Inspekcji Sanitarnej i Inspekcji Weterynaryjnej w województwie wykonywał wojewoda przy pomocy:

- wojewódzkiego inspektora sanitarnego, jako kierownika wojewódzkiej inspekcji sanitarnej;
- wojewódzkiego lekarza weterynarii, jako kierownika wojewódzkiej inspekcji weterynaryjnej.

Oba te organy zostały zatem zespolone pod zwierzchnictwem wojewody, którego pozycja, w zakresie realizacji polityki rządu dotyczącej sanitarnej i weterynaryjnej ochrony kraju, została tym samym poważnie wzmocniona. Zwierzchnictwo to występowało w trzech zasadniczych postaciach: zwierzchnictwa osobowego (organizacyjnego), kompetencyjnego (służbowego) i finansowego.

W aspekcie zwierzchnictwa osobowego wojewoda otrzymał wiodące uprawnienia w zakresie powoływania i odwoływania terenowych organów Inspekcji Sanitarnej i Weterynaryjnej⁷. Poza tym w ramach tego zwierzchnictwa wojewódzki inspektor sanitarny i wojewódzki lekarz weterynarii zostali włączeni w strukturę urzędu wojewódzkiego, a ustrój i funkcjonowanie ich aparatu pomocniczego, w postaci wojewódzkiego inspektoratu sanitarnego i weterynarii, w dużej mierze skonkretyzowany był w regulaminie tego urzędu (23)⁸.

W dziedzinie zwierzchnictwa kompetencyjnego prerogatywy wojewody, tak w sprawach sanitarnych, jak i weterynaryjnych, objęły możliwość bezpośrednio kierowania, koordynacji, zapewnienia warunków skutecznego działania i skontrolowania wykonania, przez organy obu

Inspekcji, zadań wynikających z ustawy i innych aktów prawnych (24). W ramach tych prerogatyw wojewoda nie mógł jednak wkraczać merytorycznie w kompetencje organów Inspekcji Sanitarnej oraz Inspekcji Weterynaryjnej, zastrzeżone w przepisach prawa sanitarnego i weterynaryjnego, a w szczególności wpływać na wynik postępowania administracyjnego prowadzonego przez te organy (25).

Zwierzchnictwo finansowe polega z kolei na włączeniu budżetu Inspekcji do budżetu wojewody, jak też obsłudze tego budżetu przez służby finansowe wojewody (26). Podstawę działania wojewody w tym zakresie stanowi obecnie art. 96 ust. 1 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (27), określający kompetencje dysponenta części budżetowej.

Jednocześnie, w związku z wprowadzeniem nowego, trójstopniowego zasadniczego podziału terytorialnego i utworzeniem dodatkowego szczebla administracji publicznej na poziomie powiatów, terenowi inspektorzy sanitarni oraz rejonowi lekarze weterynarii zostali przemianowani odpowiednio w powiatowych inspektorów sanitarnych i powiatowych lekarzy weterynarii. Organy te zostały kierownikami inspekcji powiatowych, wchodzących w skład zespolonej administracji powiatowej⁹.

Zwierzchnikiem powiatowych inspekcji został starosta. Na poziomie powiatów zespolenie przybrało słabszą postać, niż w przypadku administracji wojewódzkiej. W szczególności zwierzchnictwo starosty ma bardziej charakter polityczny niż merytoryczny (28). Jak wskazano w komentarzu do ustawy o samorządzie powiatowym „starosta został zwierzchnikiem poszczególnych inspekcji służb, inspekcji czy straży lecz służbowo podlegają one właściwym wojewódzkim organom (...) wchodzącym w skład wojewódzkiej rządowej administracji zespolonej. (...) Generalizując, można stwierdzić, że zwierzchnictwo starosty wobec służb powiatowych nie oznacza sprawowania kierownictwa nad nimi, lecz tylko określony wpływ na ich działalność, wyrażający się w udzielaniu im wytycznych i wskazywaniu problemów do rozwiązania oraz oddziaływania na obsadę ich stanowisk kierowniczych” (29).

Powiatowy inspektor sanitarny oraz powiatowy lekarz weterynarii otrzymali zatem w praktyce dwóch zwierzchników: starostę, który mógł wytyczać ogólne kierunki działania tych organów oraz odpowiednio wojewódzkiego inspektora sanitarnego i wojewódzkiego lekarza weterynarii, jako merytorycznych zwierzchników służbowych. Szczegółowy zakres zwierzchnictwa starosty nad inspekcjami powiatowymi określony został w ustawie o samorządzie powiatowym i w odpowiednich ustawach działowych (w interesującym nas zakresie w ustawie o Inspekcji Sanitarnej oraz ustawie o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz o Inspekcji Weterynaryjnej).

Na podstawie art. 35 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym, starosta uzyskała kompetencje do zatwierdzania programów działania służb, straży i inspekcji powiatowych, uzgadniania wspólnego działania tych jednostek na obszarze powiatu, a w sytuacjach szczególnych także kierowania ich działaniami. Mógł on również zlecić, w uzasadnionych przypadkach, przeprowadzenie kontroli powiatowej stacji sanitarno-epidemiologicznej czy powiatowego inspektoratu weterynarii.

Na mocy ustawy o Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej starosta otrzymał przede wszystkim kompetencje do powoływania i odwoływania powiatowego inspektora sanitarnego i powiatowego lekarza weterynarii oraz ich zastępców. Ponadto, w przypadku bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa sanitarnego lub sanitarno-weterynaryjnego, starosta mógł wydać powiatowemu inspektorowi sanitarnemu lub powiatowemu lekarzowi weterynarii, polecenie podjęcia działań zmierzających do usunięcia tego zagrożenia¹⁰. Starosta ponosił jednak pełną odpowiedzialność za treść takiego polecenia. Ponadto nie mogły one dotyczyć wykonania konkretnych czynności służbowych ani określać sposobu wykonania zadania przez organy obu Inspekcji, lecz jedynie ustalać przedmiot działania lub wskazywać stan niezgodny z prawem, o którego usunięciu chodzi¹¹.

Ocena reformy administracji publicznej z lat 1998–1999, w aspekcie działalności

⁶ W wyniku przedmiotowej nowelizacji zarówno Inspekcja Sanitarna, jak i Inspekcja Weterynaryjna straciły przymiotnik „państwowa” w nazwie.

⁷ Wojewoda uzyskał kompetencje do powoływania i odwoływania wojewódzkiego, portowego i kolejowego inspektora sanitarnego oraz wojewódzkiego i granicznego lekarza weterynarii. Z tym zastrzeżeniem, że wojewódzkiego, portowego i kolejowego inspektora sanitarnego oraz wojewódzkiego lekarza weterynarii wojewoda powoływał i odwoływał w porozumieniu odpowiednio z Głównym Inspektorem Sanitarnym lub z Głównym Lekarzem Weterynarii. Z kolei zastępcę wojewódzkiego inspektora sanitarnego i wojewódzkiego lekarza weterynarii oraz granicznego lekarza weterynarii wojewoda powoływał i odwoływał na wniosek wojewódzkiego inspektora sanitarnego lub wojewódzkiego lekarza weterynarii.

⁸ Pomimo tego, korzystając z ustawowego wyłączenia, o którym mowa w art. 4 ustawy o administracji rządowej w województwie, aparat pomocniczy wojewódzkiego inspektora sanitarnego i wojewódzkiego lekarza weterynarii pozostał poza strukturą urzędu wojewódzkiego, jako odrębne jednostki organizacyjne.

⁹ Zarówno powiatowa stacja sanitarno-epidemiologiczna, jak i powiatowy inspektorat weterynarii stanowiły odrębne od starostwa jednostki organizacyjne, zaś ich kierownicy byli samodzielnymi organami administracji publicznej o właściwości szczególnej, wykonującymi swoje kompetencje w imieniu własnym.

¹⁰ Uprawnienie takie przysługiwało także wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta. Oznaczało to, iż na gruncie ustawy o Inspekcji Sanitarnej i ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz o Inspekcji Weterynaryjnej przyjęto, że organy te sprawują władzę administracji ogólnej (M. Stec, Służby, inspekcje i straże w nowym ustroju administracji publicznej, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 12, s. 29).

¹¹ S. Czernow nazywa takie polecenia „poleceniami celu” (Zespolenie administracji na przykładzie służb, inspekcji i straży powiatowych, „Rejent” 2003, nr 5, s. 60).

służby sanitarnej i weterynaryjnej, jest zadaniem niełatwym. W szczególności jeżeli weźmiemy pod uwagę, że czas pełnego obowiązywania jej założeń w stosunku do służb sanitarnych i weterynaryjnych był bardzo krótki.

Z jednej strony warto podkreślić, iż na gruncie przedmiotowej reformy uzyskano jednolitość w zakresie organizacji administracji sanitarnej i weterynaryjnej. Jednolitość ta wydaje się być wskazana, jeżeli weźmiemy pod uwagę zbliżone kompetencje obu Inspekcji w dziedzinie ochrony zdrowia publicznego, jak również podobne formy ich realizacji.

Z drugiej strony jednak, trudno uznać, że same cele reformy były w sposób bezpośredni związane z zakresem działalności obu Inspekcji, i to pomimo bardzo ogólnego i szerokiego ich sformułowania. Wśród priorytetów reformy wymieniało się kwestie uporządkowania zadań i kompetencji administracji publicznej, zwiększenie jej skuteczności i efektywności, w tym w zakresie usług publicznych oraz uporządkowanie zarządzania finansami publicznymi (30). Priorytety te były podnoszone jednak przede wszystkim w kontekście realizacji zadań publicznych o wymiarze lokalnym (powiatu) i regionalnym (województwa).

Mając to na względzie, krok polegający na zespoleniu organów administracji sanitarnej i weterynaryjnej pod zwierzchnictwem odpowiednio wojewody i starosty, należy uznać za błędny. Organy te, wykonujące zadania z zakresu policji administracyjnej i reprezentujące ściśle rządową sferę administracji¹², nigdy bowiem nie wykonywały zadań czy usług publicznych o charakterze wyłącznie lokalnym, czy regionalnym. Charakteru takiego nie mają w szczególności czynności wykonywane przez organy służby sanitarnej i weterynaryjnej w zakresie zapobiegania i zwalczania chorób zakaźnych ludzi i zwierząt oraz kontroli i dopuszczenia do obrotu na terenie kraju żywności lub pasz (zarówno tych

wyprodukowanych w polskich zakładach, jak i przywiezionej z zagranicy).

Przeciwnie, wydaje się, iż służby sanitarne i weterynaryjne wykonują zadania, których charakter powinien stanowić granicę decentralizacji. Za przyjęciem takiego wniosku przemawiają następujące kryteria:

- strategiczny (ogólnopaństwowy, a po przystąpieniu do Unii Europejskiej także ogólnowspólnotowy) charakter zadań wykonywanych przez obie służby w zakresie ochrony zdrowia publicznego, w tym ograniczona możliwość późniejszej korekty lokalnego lub regionalnego błędu¹³;
- wykonywanie ściśle specjalistycznych zadań, określonych w specyficznych poddziałach materialnego prawa administracyjnego, a mianowicie prawie sanitarnym i weterynaryjnym;
- obowiązek wykonywania tych zadań w sposób jednolity i według identycznych standardów, w całym kraju (a po przystąpieniu do Unii Europejskiej także całej Wspólnoty) i to w stopniu wymagającym scentralizowanego kierownictwa;
- potrzeba przydania terenowym organom tych służb kompetencji do samodzielnego stanowienia aktów powszechnie obowiązującego prawa miejscowego, które to uprawnienia, przy możliwości dodatkowej koordynacji ze szczebla centralnego, pozwalają na skuteczniejsze i szybsze zwalczanie chorób zakaźnych ludzi i zwierząt.
- możliwy konflikt interesu na linii interes lokalny (ochrona rynku pracy, czy interesów handlowych) a powszechna ochrona zdrowia publicznego (działania związane z wystąpieniem choroby zakaźnej czy niewłaściwej jakości żywności lub paszy)¹⁴.

Na niektóre z tych kwestii zwracała uwagę już na początku XX w. L. Bier, który przywołując na przykład możliwy konflikt interesów osób wchodzących w skład

organów samorządowych oraz obowiązki w zakresie handlu międzynarodowego, opowiadał się za ujednoczeniem i zcentralizowaniem nadzoru nad żywnością „w rękach organów rządowych”, na czele których stać ma organ władzy centralnej, kierujący i kontrolujący wykonanie takiego nadzoru w całym państwie (31).

W praktyce wypracowany, w drodze reformy z lat 1998–1999, model został szybko podważony. Wadliwość przyjętych przy wprowadzaniu reformy założeń, ujawniła się ze szczególną mocą w chwili zintensyfikowania działań mających na celu dostosowanie polskiego prawa do prawa wspólnotowego, w tym przepisów sanitarnych i weterynaryjnych. Proces ten, oprócz zabiegów legislacyjnych, obejmował także modernizację struktur administracji krajów ubiegających się o przyjęcie do Unii Europejskiej, która w jego wyniku miała podołać we właściwym stosowaniu i egzekwowaniu całego dorobku *acquis communautaire* (32).¹⁵

W trakcie przedmiotowych działań zaczęto w szczególności zwracać uwagę na problemy w funkcjonowaniu Inspekcji Sanitarnej oraz Inspekcji Weterynaryjnej, wynikające z podwójnego podporządkowania tych służb (zarówno organom rządowym, jak i samorządowym) i związane z tym zróżnicowanego statusu organizacyjno-ustrojowego oraz budżetowego, które to rozwiązywania dodatkowo powodowały wątpliwości co do zgodności z Konstytucją (33). Dodać do tego można, iż konstrukcja podwójnego zwierzchnictwa jest instytucją o charakterze stricte prawniczym i najczęściej nie jest właściwie rozumiana w praktycznym działaniu organów administracyjnych.

Jedną z pierwszych służb, która wyłamała się od zasady zespolenia w terenie była Inspekcja Sanitarna. Zmiana statusu tej Inspekcji nastąpiła w drodze poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Inspekcji Sanitarnej¹⁶. Projekt ten został

¹² Funkcje inspekcyjno-kontrolne wykonywane są zawsze w imieniu państwa, wyłącznie przez organy administracji rządowej. Tak w szczególności M. Stec (Służby, inspekcje i straże w nowym ustroju administracji publicznej, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 12, s. 18) i S. Czarnow (Zespolenie administracji na przykładzie służb, inspekcji i straży powiatowych, „Rejent” 2003, nr 5, s. 51).

¹³ W tym kontekście może faktycznie warto mówić, i to bez pejoratywnego zabarwienia, o konieczności „dominacji układu resortowego (...) nad układem terytorialnym”, którego to sformułowania użył M. Stec – jeden z autorów reformy administracji publicznej z lat 1998–1999 (Służby, inspekcje i straże w nowym ustroju administracji publicznej, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 12, s. 19).

¹⁴ Kryterium to było szczególnie widoczne w momencie rozpoczęcia procesu dostosowania polskiego przemysłu spożywczego, paszowego i utylizacyjnego do wymogów prawa wspólnotowego. Proces ten wymusił zamknięcie części zakładów działających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a organami kompetentnymi do jego przeprowadzenia były organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej i Inspekcji Weterynaryjnej. Jednocześnie elementu tego nie należy mylić z podnoszonym niekiedy argumentem zagrożenia korupcją wynikającą z bliskości terenowych szczebli decyzyjnych. W tym aspekcie nie ma raczej znaczenia czy dana inspekcja działa, jako służba zespolona, czy też hierarchicznie podporządkowana organowi centralnemu. Jak słusznie wskazuje I. Lipowicz „centralizacja nie chroni sama przez się przed patologiami” (I. Lipowicz, Ustrój administracji rządowej, (w:) Prawo administracyjne. Część ustrojowa, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2002, s. 232).

¹⁵ Dostosowanie struktur administracyjnych miało szczególne znaczenie w przypadku służby sanitarnej i weterynaryjnej. Służby te są bowiem odpowiedzialne za bardzo istotne dla wspólnego rynku działy prawa wspólnotowego, który jest kluczowym elementem procesu integracji, a zwłaszcza za prawo żywnościowe. W tym kontekście bardzo ważnym elementem było również przejęcie przez Rzeczpospolitą Polską odpowiedzialności za zarządzanie dużą częścią granicy wspólnotowej.

¹⁶ Rada Ministrów nie zajęła jednoznacznego stanowiska w sprawie przedmiotowego projektu. Tym niemniej wnosząc pod koniec 2001 roku nowy rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o Inspekcji Sanitarnej oraz zmianie innych ustaw (druk sejmowy IV kadencji Sejmu nr 166), który został uchwalony, jako ustawa z dnia 1 marca 2002 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Sanitarnej oraz zmianie innych ustaw (Dz. U. nr 37, poz. 329), *de facto* uznała ona odstępstwo od zasady zespolenia terenowych służb i inspekcji. Co ciekawe, uzasadnienie obu projektów ustaw w sposób szczerzy traktowała przesłanki, na podstawie których zdecydowano się na przedmiotowe odstępstwo. Uzasadnienie do projektu poselskiego wskazywało na konieczność uniezależnienia inspektorów sanitarnych od starostów i wojewodów, wskazując przy tym dość mgliście na rozszerzenie zakresu działania Inspekcji w zakresie ochrony granic i prewencji chorób cywilizacyjnych. Z kolei uzasadnienie projektu

uchwalony w formie ustawy z 24 sierpnia 2001 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Sanitarnej oraz niektórych ustaw (34). Na jej mocy organy administracji sanitarnej zaliczone zostały do organów administracji niezespółonej w województwie¹⁷, zaś przewodnią rolę w powoływaniu i odwoływaniu terenowych inspektorów sanitarnych pełnił znowu Główny Inspektor Sanitarny, który odzyskał jednocześnie pełne kompetencje w zakresie koordynacji i nadzoru nad ich ustawową działalnością. W następnym, 2002 r., Inspekcji przywrócono także przymiotnik „państwowa” w nazwie¹⁸, co dodatkowo podkreśliło wyłączenie tej Inspekcji spod zespolenia.

Rozwiązania przyjęte w zakresie organizacji Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ich zaoprobowanie przez Radę Ministrów stały się asumptem do zgłoszenia podobnych propozycji ze strony administracji weterynaryjnej¹⁹. W odróżnieniu od służby sanitarnej odpowiednie działania w tym zakresie prowadzone były etapami. Rozwiązanie to nie wynikało jednak z jakiegoś wcześniej przyjętego planu, lecz było wynikiem niechęci ze strony Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, przed dalszym osłabianiem pozycji wojewody. W związku ze stanowiskiem zajęтым przez ten resort minister właściwy do spraw rolnictwa wraz z głównym lekarzem weterynarii zmuszony był do stopniowego wprowadzania zmian, które zawsze były wynikiem trudnego konsensusu. Nie doprowadziły one także, przynajmniej do chwili obecnej, do uzyskania przez organy Inspekcji Weterynaryjnej pełnego statusu organów administracji niezespółonej w województwie.

Pierwszym krokiem, zmierzającym do zmiany pozycji terenowych organów Inspekcji Weterynaryjnej, była ustawa z 14 lutego 2003 r. o zmianie ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych, badaniu zwierząt

różnych i mięsa oraz Inspekcji Weterynaryjnej oraz niektórych innych ustaw. W jej wyniku powiatowy lekarz weterynarii został wyłączony z powiatowej administracji zespolonej. Należy podkreślić jednak, iż „odzespolenie” powiatowego lekarza nastąpiło jedynie na szczeblu powiatu. Został on bowiem jednocześnie podany pod bezpośredni nadzór wojewódzkiego lekarza weterynarii, który pozostał organem administracji zespolonej w województwie, działającej pod zwierzchnictwem wojewody. Wojewoda uzyskał także, za pośrednictwem wojewódzkiego lekarza weterynarii, wpływ na decyzję o powołaniu i odwołaniu powiatowego lekarza weterynarii. W tym kontekście wydaje się, iż formalne nadanie powiatowemu lekarzowi weterynarii, to jest w drodze wpisania do załącznika ustawy o administracji rządowej w województwie, statusu organu administracji niezespółonej było nieprawidłowe. Właściwsze byłoby jego zaliczenie do struktur wojewódzkiej administracji zespolonej, działającej pod zwierzchnictwem wojewody²⁰.

Kolejnym krokiem, na drodze „odzespolenia” terenowych organów administracji weterynaryjnej, było uchwalenie ustawy z 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej, która zastąpiła, w części dotyczącej organizacji służby weterynaryjnej starą ustawę z 1997 r. Na jej podstawie dokonano dalszych zmian w zakresie organizacji terenowych organów służby weterynaryjnej, ugruntowując różne usytuowanie tych organów w hierarchii zespolonych i niezespółonych organów terenowej administracji rządowej w województwie.

Stosownie do art. 5 ustawy zadania Inspekcji w terenie wykonują następujące organy:

- wojewódzki lekarz weterynarii, jako kierownik wojewódzkiej inspekcji

- weterynaryjnej wchodzącej w skład zespolonej administracji rządowej;
- powiatowy lekarz weterynarii jako kierownik powiatowej inspekcji weterynaryjnej, będący organem niezespółonej administracji rządowej;
- graniczny lekarz weterynarii.

Wojewódzki lekarz weterynarii, zgodnie z zasadami ustalonymi w wyniku reformy administracji publicznej, dokonanej w latach 1998–1999, w dalszym ciągu pozostał organem wojewódzkiej administracji zespolonej. Wykonuje on zadania i kompetencje określone w przepisach prawa weterynaryjnego w imieniu własnym, ale pod zwierzchnictwem wojewody. Zakres tego zwierzchnictwa został jednak znacznie ograniczony w porównaniu do kompetencji wojewody przysługujących mu w przypadku kierowników innych zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich. Ograniczenie takie wynika z art. 8 ust. 1 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej. Stosownie do tego przepisu wojewódzki lekarz weterynarii podlega bezpośrednio Głównemu Lekarzowi Weterynarii w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa sanitarno-epizootycznego (tj. w zakresie realizacji zadań merytorycznych) na obszarze swojej właściwości. W praktyce oznacza to przesunięcie kompetencji kontrolnych w zakresie wykonywania przez terenowe organy Inspekcji Weterynaryjnej zadań wynikających z przepisów prawa weterynaryjnego, w tym z ustaleń Rady Ministrów oraz odpowiednich zarządzeń i poleceń prezesa Rady Ministrów wydanych w tym zakresie, z wojewody na specjalistyczny, centralny organ administracji państwowej, działający w dziedzinie weterynarii, tj. Głównego Lekarza Weterynarii.

Na szczeblu powiatu właściwym organem do wykonywania zadań Inspekcji Weterynaryjnej jest powiatowy lekarz

rządowego, który wprowadził drobne zmiany poprawiające poprzednią nowelizację, w ogóle nie odniosło się do problemu zespolenia terenowych organów administracji sanitarnej lub jego braku. Należy jednak zwrócić uwagę, iż także przeciwnicy „odzespolenia” nie wskazują żadnych konkretnych argumentów, które wprost odnosiłyby się do zakresu zadań i odpowiedzialności służby sanitarnej. Najczęściej poprzestają w tym względzie na wskazaniu, iż wyprowadzenie z administracji zespolonej Inspekcji Sanitarnej, stanowiącej jeden z elementów systemu zapewnienia obywatelom szeroko rozumianego bezpieczeństwa, stanowi znaczący wyłom w zwartej koncepcji tej administracji (tak w szczególności D. Kijowski, M. Kulesza, W. Misiąg, S. Prutis, M. Stec, J. Szlachta, J. Zaleski, *Diagnoza stanu terytorialnej administracji publicznej w Polsce, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 1–2, s. 110. Co bardziej świadczy o przywiązaniu się do pewnych koncepcji, niż stanowi argument merytoryczny przeciwko nadaniu służbie sanitarnej statusu administracji niezespółonej. Tym bardziej, jeżeli weźmiemy pod uwagę, iż pojęcie „bezpieczeństwa” można interpretować wąsko, która nie obejmuje służb innych niż mundurowe, takich jak Państwowa Inspekcja Sanitarna czy Inspekcja Weterynaryjna. Chociaż jednocześnie M. Kulesza w innej publikacji wskazuje, iż w niektórych sytuacjach „element „racjonalności społecznej” wraz z „ekonomiczną efektywnością wykonywania zadań publicznych”, może wymagać pewnej koncentracji, a nawet centralizacji (H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna zagadnienia ogólne, Warszawa 2004, s. 92).**

¹⁷ W drodze zmiany załącznika do ustawy o administracji rządowej w województwie, do organów administracji niezespółonej błędnie zaliczony został nawet Główny Inspektor Sanitarny, mający status organu centralnego.

¹⁸ Zmiana nastąpiła na podstawie ustawy z 1 marca 2002 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Sanitarnej oraz zmianie innych ustaw (Dz. U. nr 37, poz. 329). Przedmiotowa nowelizacja poprawiła także błąd w wykazie organów administracji niezespółonej w województwie, usuwając z niego Głównego Inspektora Sanitarnego. Dodatkowo od 1 stycznia 2003 r. utworzono nowy organ Państwowej Inspekcji Sanitarnej w postaci państwowych granicznych inspektorów sanitarnych, właściwych dla obszarów przebiegających granicznych drogowych, kolejowych, lotniczych, rzecznych i morskich, portów lotniczych i morskich oraz jednostek pływających na obszarze wód terytorialnych. Organy te częściowo zastąpiły dotychczasowych państwowych portowych inspektorów sanitarnych. Jako ich aparat pomocniczy przydano im graniczne stacje sanitarno-epidemiologiczne.

¹⁹ Prawdopodobnie taka została trafnie przewidziana w *Diagnozie stanu terytorialnej administracji publicznej w Polsce (D. Kijowski, M. Kulesza, W. Misiąg, S. Prutis, M. Stec, J. Szlachta, J. Zaleski, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 1–2, s. 110).*

²⁰ Z drugiej jednak strony rok później powiatowy lekarz weterynarii, na mocy ustawy z 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. nr 69, poz. 625), otrzymał kompetencje do samodzielnego stanowienia aktów prawa miejscowego – wydawanych w związku z wystąpieniem choroby zakaźnej zwierząt. Stosownie zaś do art. 38 ustawy o administracji rządowej w województwie wydawanie takich aktów jest właściwe dla wojewody oraz właściwszym organem administracji niezespółonej województwie.

weterynarii, który zgodnie ze zmianami z 2003 r. pozostał, na szczeblu powiatu, organem administracji niezespólonej, podległym jednak wojewódzkiemu lekarzowi weterynarii, będącemu częścią wojewódzkiej administracji zespolonej.

Jeszcze inne rozwiązanie przyjęte zostało odnośnie do granicznego lekarza weterynarii. Podobnie jak powiatowy lekarz weterynarii został on zaliczony do organów administracji niezespólonej i wymieniony w załączniku do ustawy o administracji rządowej w województwie. W odróżnieniu od powiatowego lekarza weterynarii nie podlega on jednak w żadnym stopniu wojewódzkiemu lekarzowi weterynarii, a za jego pośrednictwem wojewodzie²¹. Graniczny lekarz weterynarii został bowiem hierarchicznie podporządkowany bezpośrednio Głównemu Lekarzowi Weterynarii. Tym samym w pełni spełnia on definicję terminu „organ administracji niezespólonej”, zawartą w art. 9 pkt 3 ustawy o organizacji administracji rządowej w województwie. Zgodnie z nią za organ administracji niezespólonej należy rozumieć w szczególności terenowe organy administracji rządowej podporządkowane właściwemu ministrowi (w tym centralnemu organowi administracji rządowej, jakim jest Główny Lekarz Weterynarii).

Przyczyny nadania powiatowemu i granicznemu lekarzowi weterynarii statusu organów administracji niezespólonej, zostały w miarę rzetelnie opisane w uzasadnieniu do poszczególnych ustaw zmieniających organizację administracji weterynaryjnej. W szczególności w uzasadnieniu do projektu ustawy o zmianie ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz o Inspekcji Weterynaryjnej oraz niektórych innych ustaw wskazano, iż odziespolenie organów Inspekcji Weterynaryjnej na poziomie szczebla powiatowego wynika z wniosków misji kontrolnych Unii Europejskiej, w trakcie których problemem wielokrotnie podnoszonym była sprawa niezależności powiatowych lekarzy weterynarii od jednostek samorządu terytorialnego. W opinii ekspertów unijnych, przeprowadzających kontrolę polskich służb weterynaryjnych, podporządkowanie organów Inspekcji Weterynaryjnej organom samorządu terytorialnego nie zapewniało pełnej ich niezależności i sprawności działania (36).

Z kolei umiejscowienie granicznego lekarza weterynarii w strukturze organów

administracji państwowej w sposób, w jaki uczyniono to w ustawie o Inspekcji Weterynaryjnej, wynikało bezpośrednio z konieczności dostosowania prawa polskiego do prawodawstwa wspólnotowego. W szczególności prawo wspólnotowe stanowi, iż kompetencje urzędowego lekarza weterynarii odpowiedzialnego za kontrole na granicach, powinny wynikać z ich przekazania przez władzę centralną, właściwą w sprawach weterynaryjnych²². Dopiero zatem struktura bezpośredniej zależności granicznych lekarzy weterynarii od Głównego Lekarza Weterynarii stanowiła wypełnienie zobowiązań dotyczących dostosowania polskiej administracji weterynaryjnej do wymogów Unii Europejskiej.

W uzasadnieniu do projektu ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej wskazano, że podległość granicznego lekarza weterynarii organowi centralnemu, jakim jest Główny Lekarz Weterynarii, a nie wojewódzkiemu lekarzowi weterynarii, wynika z charakteru zadań nałożonych prawem wspólnotowym na ten organ administracji publicznej i jego znaczenia dla ochrony zdrowia publicznego i zdrowia zwierząt (37). „Z chwilą przystąpienia Polski do Unii Europejskiej granica Rzeczypospolitej Polskiej z państwami trzecimi stanie się równocześnie zewnętrzną granicą Wspólnoty. Kontrolowane na poszczególnych przejściach granicznych przesyłki zwierząt lub produktów będą wówczas kontrolowane niejako „w imieniu” wszystkich 25 państw członkowskich. W wyniku tej kontroli graniczny lekarz weterynarii będzie dopuszczał przesyłki zwierząt i produktów pochodzenia zwierzęcego do wolnego obrotu na terytorium Unii Europejskiej. Kontrola ta będzie całkowicie podporządkowana prawodawstwu wspólnotowemu.”(38).

Inną istotną zmianą wprowadzoną przez ustawę o Inspekcji Weterynaryjnej było zaliczenie osób pełniących funkcje terenowych organów Inspekcji Weterynaryjnej i ich zastępców do korpusu służby cywilnej. Celem funkcjonowania służby cywilnej, stosownie do art. 153 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jest zapewnienie bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa przez kadry urzędnicze pracujące w administracji publicznej na stałe. Rozwiązanie takie było zatem korzystne dla stabilności i jednolitości wykonywania obowiązków w zakresie weterynaryjnej ochrony zdrowia publicznego. Należy je przy tym ocenić, jako

kolejny krok mający na celu zwiększenie czynnika fachowego przy obsadzaniu stanowisk kierowniczych w Inspekcji Weterynaryjnej²³.

Ostatnie zmiany w organizacji administracji weterynaryjnej wprowadziła ustawa z 24 sierpnia 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych (39). Ustawa ta przyniosła dalsze osłabienie pozycji wojewody w stosunku do terenowych organów Inspekcji Weterynaryjnej. Cóż bowiem z tego, że na mocy ustawy wojewódzcy lekarze weterynarii i ich zastępcy utracili status członków korpusu służby cywilnej, zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony, na rzecz przynależności do państwowego zasobu kadrowego, dającego dużą swobodę decyzyjną przy powoływaniu i odwoływaniu z wysokich stanowisk państwowych, skoro wiodąca rola przy podejmowaniu takich decyzji przyznana została Głównemu Lekarzowi Weterynarii²⁴.

W ciągu ostatnich lat byliśmy zatem świadkami licznych zmian w zakresie struktury organizacyjnej terenowych organów administracji sanitarnej i weterynaryjnej. Na gruncie reformy administracji publicznej z lat 1998–1999 doszło do potrzebnego ujednoczenia struktury organizacyjnej obu Inspekcji, które mogło dać podstawę do ich ewentualnego połączenia. Założenia twórców reformy nie obroniły się jednak w kontekście specyfiki oraz charakteru wykonywanych przez służby sanitarne i weterynaryjne zadań. W organizacji tych służb szybko powrócono więc do zasady specjalizacji, która łączy się z faktem umocowania pionowych struktur administracji sanitarnej i weterynaryjnej w terenie z odpowiednimi organami administracji centralnej (40). Zasada ta została w pełni przywrócona w odniesieniu do organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej, zaś w przypadku organizacji terenowych organów Inspekcji Weterynaryjnej krok po kroku wprowadza się ją w życie.

Należy także zwrócić uwagę, iż zmiany wprowadzone na gruncie ustawy z 14 lutego 2003 r. o zmianie ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz Inspekcji Weterynaryjnej oraz niektórych innych ustaw, ustawy z 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej oraz ustawy z 24 sierpnia 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych, dały organom administracji

²¹ Z wyjątkiem oczywiście kompetencji wojewody związanych z zarządzaniem kryzysowym, które przysługują mu w stosunku do wszystkich organów administracji rządowej, niezależnie od tego czy zostały one zespolone pod jego zwierzchnictwem, czy przypisane do grupy organów administracji niezespólonej.

²² Por. art. 2 ust. 2 lit. k dyrektywy Rady 97/78/WE z 18 grudnia 1994 r. ustanawiającej zasady regulujące organizację kontroli weterynaryjnej produktów wprowadzanych do Wspólnoty z krajów trzecich (Dz. Urz. UE L z 2007 r. nr 116, s. 9).

²³ W podobnym celu w ustawie o Inspekcji Weterynaryjnej zastrzone zostały kwalifikacje dla osób pełniących funkcje organów Inspekcji Weterynaryjnej.

²⁴ Organ ten, stosownie do art. 10 ust. 4 ustawy, winien jednak porozumieć się z wojewodą.

weterynaryjnej w województwie specyficzną pozycję wśród organów administracji rządowej w województwie. Jeden z tych organów (graniczny lekarz weterynarii) został zaliczony do grupy organów administracji niespolonej, ze wszystkimi tego konsekwencjami. Z kolei powiatowy lekarz weterynarii, został wyłączony z powiatowej administracji zespolonej i podporządkowany, za pośrednictwem wojewódzkiego lekarza weterynarii, do wojewódzkiej administracji zespolonej. Jednocześnie jednak zwierzchnictwo wojewody w stosunku do wojewódzkiego lekarza weterynarii zostało bardzo mocno ograniczone. Obecnie w pełnym wymiarze funkcjonuje ono jedynie w dziedzinie zespolenia finansowego. W zakresie zwierzchnictwa osobowego i kompetencyjnego wiodącą rolę, przynajmniej z prawnego punktu widzenia, zaczął odgrywać Główny Lekarz Weterynarii²⁵.

Mając na względzie ożywioną dyskusję, jaka w dalszym ciągu toczy się na temat miejsca służby sanitarnej i weterynaryjnej w strukturach terenowych organów administracji rządowej, wydaje się, że nie wypracowaliśmy jeszcze ostatecznego i trwałego modelu współczesnej administracji sanitarno-weterynaryjnej. Jakież decyzje muszą zostać podjęte w szczególności, w odniesieniu do umiejscowienia terenowych organów Inspekcji Weterynaryjnej, które w chwili obecnej są zawieszane gdzieś w połowie drogi pomiędzy organami administracji zespolonej – podległej wojewodzie, a organami administracji niespolonej, podporządkowanej bezpośrednio centralnemu organowi administracji rządowej.

Trudno przewidzieć jakie rozwiązania zostaną ostatecznie przyjęte. Z jednej strony w resortach zdrowia i rolnictwa w dalszym ciągu bardzo silna jest tendencja do utrzymania (w przypadku administracji sanitarnej) lub nadania (Inspekcja Weterynaryjna) terenowym organom charakteru organów administracji niespolonej. Z kolei minister administracji i spraw wewnętrznych od kilku lat tradycyjnie opowiada się za ich przywróceniem do grupy organów administracji zespolonej działającej pod zwierzchnictwem wojewody i starosty. Możliwa jest również jakaś trzecia droga, obejmująca

jednocześnie połączenie obu Inspekcji, wraz z ich wyprowadzeniem spod nadzoru ministrów resortowych, na rzecz prezesa Rady Ministrów.

Niezależnie od rozwiązań jakie zostaną ostatecznie przyjęte, przy podejmowaniu decyzji trzeba przestrzec przed jednym – automatycznym wrzuceniem obu Inspekcji do worka z napisem „decentralizacja władzy publicznej”, bez przeprowadzenia rzetelnej analizy czy Inspekcje te faktycznie powinny podlegać takiemu procesowi²⁶.

Piśmiennictwo

1. Pietrzyk K.: Samorządowa i rządowa administracja publiczna w terenie – 1989–1998. W: Jackiewicz I. (red.): *Budowa instytucji państwa 1989–2001, w poszukiwaniu modelu*. Warszawa 2004, s. 105.
2. Dz. U. nr 60, poz. 369.
3. Jagielski J.: Centralne organy administracji. W: Wierzbowski M. (red.): *Prawo administracyjne*. Warszawa 1996, s. 103.
4. Jagielski J.: Inspekcje specjalne w systemie kontroli administracji, *Kontrola Państwa* 1994, nr 4, s. 14.
5. Dz. U. nr 128, poz. 1407.
6. Rozporządzenie w sprawie utworzenia Ministerstwa Zdrowia. Dz. U. nr 91, poz. 1018.
7. Dz. U. nr 141 poz. 943 z późn. zm.
8. Dz. U. nr 73, poz. 434.
9. Dz. U. nr 106, poz. 668.
10. Izdebski H., Kulesza M.: *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*. Warszawa 2004, s. 91.
11. Jagielski J.: Administracja centralna. W: Wierzbowski M. (red.): *Prawo administracyjne*. Warszawa 2007, s. 184.
12. Dz. U. nr 247, poz. 1818.
13. Dz. U. nr 162, poz. 1153.
14. Dz. Urz. MRiRW nr 11, poz. 11.
15. Dz. U. nr 33, poz. 287.
16. Dz. U. nr 21, poz. 123 z późn. zm.
17. Dz. U. nr 16, poz. 95 z późn. zm.
18. Wierzbowski M., Wiktorowska A.: Terenowe jednostki organizacyjne administracji specjalnej. W: Wierzbowski M. (red.): *Prawo administracyjne*. Warszawa 1996, s. 156.
19. Dz. U. nr 91, poz. 577.
20. Dz. U. nr 96, poz. 603.
21. Dz. U. nr 91, poz. 576.
22. Dz. U. nr 91, poz. 578.
23. Boć J.: Organizacja prawna administracji. W: Boć J. (red.): *Prawo administracyjne*. Kolonia Limited 2005, s. 167. Podobnie Sługocki J.: *Prawo administracyjne*, Kraków 2003, s. 177.
24. Boć J.: Organizacja prawna administracji. W: Boć J. (red.): *Prawo administracyjne*. Kolonia Limited 2005, s. 167.
25. Leoński Z.: *Zarys prawa administracyjnego*. Warszawa 2006, s. 128.
26. Chmielnicki P., Dąbek D., Kisiel W., Płażek S., Mączyński M., Chlipala M., Bandarzewski K.: *Komentarz do ustawy o administracji rządowej w województwie*. Warszawa 2007, s. 356.
27. Dz. U. nr 249, poz. 2104 z późn. zm.
28. Bukowski Z.: Organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego. W: Bukowski Z., Jędrzejewski T., Rączka P. (red.): *Ustrój samorządu terytorialnego*. Toruń 2005,

s. 240. Także M. Mączyński wskazuje, iż zwierzchnictwo starosty ma charakter „cywilny, ogólny, albowiem taką – tj. cywilną (polityczną) – odpowiedzialność ponosi starosta przed radą powiatu za rezultaty działania tych służb, inspekcji i straży na obszarze powiatu” (w: Chmielnicki P. (red.): *Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym*. Warszawa 2005, s. 216). Podobnie H. Izdebski i M. Kulesza (*Administracja publiczna zagadnienia ogólne*. Warszawa 2004, s. 91) oraz S. Czarnow (*Zespolenie administracji na przykładzie służb, inspekcji i straży powiatowych*. *Rejent* 2003, nr 5, s. 50).

29. Mączyński M.: W: Chmielnicki P. (red.): *Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym*. Warszawa 2005, s. 207 i 218.
30. *Polska administracja publiczna po reformie. Ustrój – Kompetencje – Liczby*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 1999, s. 12.
31. Bier L.: *Na czym polega umietyny nadzór nad żywnością i jak ten nadzór należałoby zorganizować w Polsce*. Warszawa 1917, s. 7 i następne.
32. Saganek P.: Wybrane problemy dostosowania prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej. W: Saganek P. (red.): *Wybrane problemy i obszary dostosowania prawa polskiego do Unii Europejskiej*. Warszawa 1999, s. 31. Mik C.: *Europejskie prawo wspólnotowe: zagadnienia teorii i praktyki*. Warszawa 2000, s. 794.
33. Czarnow S.: Zespolenie administracji na przykładzie służb, inspekcji i straży powiatowych. *Rejent* 2003, nr 5, s. 42 i następne.
34. Dz. U. nr 128, poz. 1407.
35. Dz. U. nr 52, poz. 450.
36. Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz o Inspekcji Weterynaryjnej oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy IV kadencji nr 1012).
37. Uzasadnienie do projektu ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej (druk sejmowy IV kadencji nr 2336).
38. Tamże.
39. Dz. U. nr 170, poz. 1217.
40. Rychlik J.: Wojewoda jako zwierzchnik zespolonej administracji rządowej. W: Chmara M. (red.): *Status prawny wojewody*. Warszawa 2005, s. 175.

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

²⁵ Pomimo tak specyficznego umiejscowienia terenowych organów administracji weterynaryjnej w strukturach administracji rządowej w województwie, kwestia ta nie stała się przedmiotem szczególnej analizy ze strony nauki polskiego prawa administracyjnego. Niektórzy autorzy w ogóle zdają się nie dostrzegać zmian w tym zakresie. Tak w szczególności Z. Leoński, który wydaje się dalej zaliczać, nie tylko wszystkie terenowe organy Inspekcji Weterynaryjnej do grupy organów wchodzących w skład administracji zespolonej, ale nawet organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Zarys prawa administracyjnego, Warszawa 2006). Inni autorzy poprzestają na prostym przyporządkowaniu granicznego i powiatowego lekarza weterynarii do struktur administracji niespolonej, zaś wojewódzkiego lekarza weterynarii (a nawet całej Inspekcji Weterynaryjnej) do grupy organów administracji zespolonej, nie zastanawiając się nad oczywistą sprzecznością tego sposobu rozumowania. Na przykład E. Ura, E. Ura (*Prawo administracyjne*, Warszawa 2008, s. 180 i n.), A. Wiktorowska (Terenowe jednostki organizacyjne administracji specjalnej, (w:) *Prawo administracyjne*, pod red. M. Wierzbowskiego, Warszawa 2007, s. 235 i n.) czy J. Zimmermann, (*Prawo administracyjne*, Zakamycze 2006, s. 165 i n.), chociaż autor ten jednocześnie błędnie dalej wskazuje powiatowe inspektoraty weterynarii, jako podmioty powiatowej administracji zespolonej (Tamże, s. 210).

²⁶ Nawet H. Izdebski i M. Kulesza, będący głównymi orędownikami decentralizacji przez samorząd terytorialny, wskazują, iż w niektórych sytuacjach „element „racjonalności społecznej” wraz z „ekonomiczną efektywnością wykonywania zadań publicznych”, może wymagać pewnej koncentracji, a nawet centralizacji (*Administracja publiczna zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 92).