

---

Anna Nogalska

## **POSTĘPOWANIE KONTROLNE PROWADZONE PRZEZ INSPEKCJĘ WETERYNARYJNĄ JAKO ODRĘBNE POSTĘPOWANIE**

Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. *o Inspekcji Weterynaryjnej*<sup>1</sup> określa m.in. zadania, organizację, tryb działania a także zasady finansowania Inspekcji Weterynaryjnej. Jak wynika z brzmienia art. 3 ust. 1 Ustawy: „Inspekcja realizuje zadania z zakresu ochrony zdrowia zwierząt oraz bezpieczeństwa produktów pochodzenia zwierzęcego w celu zapewnienia ochrony zdrowia publicznego”. Ponadto, zgodnie z cytowaną ustawą, Inspekcja zadania wykonuje w szczególności przez:

1. zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt, w tym chorób odzwierzęcych;
2. monitorowanie chorób odzwierzęcych i odzwierzęcych czynników chorobotwórczych oraz związanej z nimi oporności na środki przeciwdrobnoustrojowe;
3. badanie zwierząt rzeźnych, produktów pochodzenia zwierzęcego i żywności;
4. przeprowadzanie kontroli weterynaryjnej granicznej, w handlu i wywozie zwierząt, wyrobów do diagnostyki *in vitro*;
5. sprawowanie nadzoru nad: bezpieczeństwem produktów pochodzenia zwierzęcego, wprowadzaniem na rynek zwierząt, produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego; wytwarzaniem i stosowaniem pasz, dodatków stosowanych w żywieniu zwierząt, zdrowiem zwierząt prze-

---

Mgr ANNA NOGALSKA, radca prawny, doktorantka na Wydziale Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Al. Raclawickie 14, 20-950 Lublin, Polska, e-mail: radcaannanogalska@gmail.com

<sup>1</sup> Dz. U. z 2016 r., poz. 1077 z późn. zm. [dalej: Ustawa].

znaczonych do rozrodu oraz jakością zdrowotną materiału biologicznego; obrotem i ilością stosowanych produktów leczniczych weterynaryjnych, wytwarzaniem i stosowaniem pasz leczniczych; przestrzeganiem przepisów o ochronie zwierząt; przestrzeganiem zasad identyfikacji i rejestracji zwierząt oraz przemieszczaniem zwierząt; przestrzeganiem wymagań weterynaryjnych w gospodarstwach utrzymujących zwierzęta gospodarskie;

6. prowadzenie monitorowania substancji niedozwolonych, pozostałości chemicznych, biologicznych, produktów leczniczych i skażeń promieniotwórczych;

7. przyjmowanie informacji o niebezpiecznych produktach żywnościowych oraz o paszach od organów Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych

Inspekcja Weterynaryjna w szczególności wykonuje swoje zadania poprzez dokonywanie kontroli weterynaryjnej podmiotów nadzorowanych. Zatem tak ważne i doniosłe znaczenie ma przeprowadzenie przez organy Inspekcji Weterynaryjnej postępowania kontrolnego zgodnie ze wszystkimi wymaganiami prawnymi określonymi w Ustawie, o czym będzie mowa poniżej.

## **1. Organy Inspekcji Weterynaryjnej**

Zgodnie z art. 5 ust. 1 Ustawy, organami Inspekcji Weterynaryjnej są:

„1. Główny Lekarz Weterynarii;

2. wojewódzki lekarz weterynarii jako kierownik wojewódzkiej inspekcji weterynaryjnej wchodzącej w skład zespolonej administracji rządowej w województwie;

3. powiatowy lekarz weterynarii jako kierownik powiatowej inspekcji weterynaryjnej wchodzącej w skład niezespolonej administracji rządowej;

#### 4. graniczny lekarz weterynarii”.

Ponadto, jak stanowi art. 5 ust. 2 Ustawy, zadania organów Inspekcji Weterynaryjnej wykonują: „lekarze weterynarii i inne osoby zatrudnione w Inspekcji oraz lekarze wyznaczeni do wykonywania określonych czynności”, a także „osoby niebędące lekarzami weterynarii wyznaczone do wykonywania określonych czynności o charakterze pomocniczym”. Należy przy tym zaznaczyć, iż wszystkie osoby, o których mowa powyżej wykonują powierzone czynności pod nadzorem i w imieniu organów Inspekcji.

## **2. Kontrola weterynaryjna**

Jednym z podstawowych zadań Inspekcji Weterynaryjnej jest przeprowadzanie kontroli. Jak wynika z art. 19a Ustawy „Przeprowadzenie kontroli ma na celu ustalenie stanu faktycznego i porównanie go ze stanem pożądanym, określonym w prawodawstwie weterynaryjnym oraz dokonanie oceny i podjęcie działań wynikających z ustaleń kontroli”. Z kolei, zgodnie z art. 19f Ustawy „Ustalenia ujęte w protokole kontroli stanowią podstawę do podjęcia dalszych czynności, w tym dokonania ocen, sporządzenia wniosków, zaleceń pokontrolnych, wydania decyzji i sporządzenia informacji dla jednostek nadrzędnych, oraz do powiadomienia właściwego organu w przypadku popełnienia przestępstwa lub wykroczenia”. Kontrola weterynaryjna dotyczy zastanej, nietrwalej sytuacji faktycznej, niejako uchwyconej w momencie przeprowadzania kontroli, która może ulec szybkim zmianom, czy to w wyniku działań kontrolowanego, czy też z innych przyczyn. Zatem niewątpliwie ogromne znaczenie ma prawidłowe, wnikliwe, sumienne i rzetelne ustalenie przez kontrolującego stanu faktycznego<sup>2</sup>, gdyż przy-

---

<sup>2</sup> B. Rakoczy, *Charakter prawny i znaczenie protokołu kontroli prowadzonej przez organy administracji weterynaryjnej w postępowaniu administracyjnym*, „Studia z zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy” 6 (2014), s. 13.

toczony powyżej przepis potwierdza, że ustalenia dokonane w protokole mogą być podstawą do podjęcia dalszych działań przez organ, w tym wydania decyzji administracyjnej.

Jak już wspomniano, kontrola wykonywana przez organy administracji weterynaryjnej wobec podmiotów nadzorowanych stanowi jeden z zasadniczych elementów działalności Inspekcji Weterynaryjnej. Poprzez swoje doniosłe konsekwencje, które wobec podmiotu kontrolowanego mogą nawet wiązać się z wszczęciem i prowadzeniem postępowania administracyjnego, co w konsekwencji może prowadzić do nałożenia kary pieniężnej, czy też innych restrykcji (zawieszenia, zamknięcia zakładu, nakazu podjęcia określonych działań) organy Inspekcji Weterynaryjnej muszą przede wszystkim przeprowadzić kontrolę prawidłowo, z zachowaniem pełnych gwarancji dla podmiotu<sup>3</sup>. Tylko właściwe postępowanie kontrolne, przeprowadzone w sposób jasny i zgodny z przepisami prawa, stanowi gwarancję prawidłowej jego oceny dokonywanej przez sąd administracyjny. Ponadto jest wyrazem realizowania zasady praworządności, a także zasady pogłębiania zaufania podmiotów nadzorowanych względem organów Inspekcji Weterynaryjnej. Zatem z uwagi na daleko idące konsekwencje zawarte w Ustawie, przewidziano szczegółowy sposób i tryb przeprowadzania kontroli weterynaryjnej<sup>4</sup>.

### **3. Protokół kontroli**

Zgodnie art. 19c ust. 1 Ustawy „Kontrolę przeprowadza się w obecności kierownika podmiotu kontrolowanego albo osoby przez niego upoważnionej”. Ponadto, zgodnie z art. 19d ust. 1 Ustawy „Z przeprowadzonej kontroli sporządza się protokół kontroli”. Protokół kontroli

---

<sup>3</sup> Tamże.

<sup>4</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 lipca 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 1334/15 LEX nr 1972584

stanowi dokument urzędowy, o ile spełnia on ustawowe wymogi. Zgodnie bowiem z art. 76 § 1 Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*<sup>5</sup> „Dokumenty urzędowe sporządzone w przepisanej formie przez powołane do tego organy państwowe w ich zakresie działania stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo stwierdzone”. A zatem, aby protokół kontroli mógł być traktowany jako dokument urzędowy, a ustalenia kontroli bez konieczności dodatkowych ustaleń w toku postępowania mogły stanowić podstawę wydania decyzji musi on spełniać ustawowe wymogi.

Wymagania, jakie powinien spełniać protokół, określone zostały w art. 19d ust. 1 Ustawy, który stanowi, iż protokół kontroli zawiera:

„1. oznaczenie podmiotu kontrolowanego, jego siedzibę i adres, imię i nazwisko kierownika podmiotu kontrolowanego, z uwzględnieniem zmian zaistniałych w okresie objętym kontrolą;

2. imię i nazwisko oraz stanowisko służbowe kontrolującego oraz numer i datę wystawienia upoważnienia do przeprowadzenia kontroli;

3. datę rozpoczęcia i zakończenia kontroli, ze wskazaniem dni przerw w kontroli;

4. określenie przedmiotu kontroli;

5. opis stwierdzonego w wyniku kontroli stanu faktycznego, w tym ujawnionych nieprawidłowości oraz ich zakresu i skutków;

6. pouczenie o prawie, sposobie i terminie wniesienia zastrzeżeń do ustaleń zawartych w protokole kontroli i złożenia wyjaśnień oraz o prawie odmowy podpisania protokołu kontroli;

7. wzmiankę o wniesieniu zastrzeżeń;

8. omówienie dokonanych w protokole kontroli poprawek, skreśleń i uzupełnień;

---

<sup>5</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 1257.

9. wzmiankę o doręczeniu podmiotowi kontrolowanemu protokołu kontroli;

10. podpisy kontrolującego i kierownika podmiotu kontrolowanego albo osoby przez niego upoważnionej oraz miejsce i datę podpisania protokołu kontroli;

11. wzmiankę o odmowie podpisania protokołu kontroli;

12. oznaczenie odpowiednią klauzulą tajności protokołu kontroli lub jego fragmentu w przypadku, gdy protokół zawiera informacje niejawne”.

Ponadto, art. 19d ust. 3 Ustawy wynika, iż „Protokół sporządza się w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach”. Jeden egzemplarz protokołu kontroli przekazuje się podmiotowi kontrolowanemu za pokwitowaniem, a drugi włącza się do akt kontroli.

#### **4. Zastrzeżenia do protokołu kontroli**

Stosownie do art. 19e ust. 1 Ustawy „Podmiotowi kontrolowanemu przysługuje, przed podpisaniem protokołu kontroli, prawo zgłoszenia zastrzeżeń do ustaleń zawartych w protokole kontroli”. Ustawodawca wyraźnie zastrzegł, iż skorzystanie przez podmiot kontrolowany z prawa do złożenia zastrzeżeń możliwe jest jedynie przed podpisaniem protokołu. Zatem, skoro kontrolujący pouczył kontrolowanego o takim uprawnieniu w sposób wyraźny i niebudzący wątpliwości i ten z niego nie skorzystał, to podpisanie protokołu, zamyka możliwość zgłoszenia zastrzeżeń w terminie późniejszym. Ustawodawca przewidział bowiem termin 7 dniowy na zgłoszenie zastrzeżeń. Zgodnie z art. 19e ust. 2 Ustawy „Zastrzeżenia zgłasza się na piśmie w terminie 7 dni od dnia otrzymania protokołu kontroli”. Ponadto, w myśl art. 19e ust. 3 Ustawy „W przypadku uwzględnienia zastrzeżeń wniesionych przez podmiot kontrolowany, kontrolujący dokonuje zmian w protokole kontroli przez opisanie zmiany brzmienia jego poszczególnych fragmentów lub dokonanie skreśleń”. Kolejno, kontrolowanemu przysługuje uprawnienie

związane z prawem do odmowy podpisania protokołu kontroli, o czym także należy pouczyć kontrolowanego. Zgodnie bowiem z art. 19e ust. 4-6 Ustawy:

„4. Podmiot kontrolowany może odmówić podpisania protokołu kontroli, składając w terminie 7 dni od dnia jego otrzymania wyjaśnienie przyczyn odmowy podpisania.

5. W przypadku zgłoszenia zastrzeżeń do protokołu kontroli, termin odmowy podpisania protokołu wraz z podaniem jej przyczyn biegnie od dnia doręczenia podmiotowi kontrolowanemu stanowiska kontrolującego wobec zastrzeżeń.

6. Odmowa podpisania protokołu kontroli nie stanowi przeszkody do podpisania go przez kontrolującego i realizacji ustaleń kontroli”.

Odmowę podpisania protokołu, po uprzednim pouczeniu ze strony kontrolującego o takim prawie należy odróżnić od braku podpisu kierownika podmiotu kontrolowanego albo osoby przez niego upoważnionej. O ile odmowa podpisania protokołu jest prawem podmiotu kontrolowanego, to brak podpisu osoby upoważnionej niesie za sobą ujemne skutki prawne, które obciążają kontrolowanego. Zgodnie bowiem z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 marca 2015 r.<sup>6</sup>: „Brak podpisu osoby upoważnionej do działania w imieniu zakładu kontrolowanego powoduje skutek w postaci braku protokołu kontroli zgodnie z art. 67 k.p.a, jak również art. 19d pkt 10 ustawy z 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej. Taki dokument można traktować co najwyżej jako adnotację służbową mającą znaczenie jedynie pomocnicze. Dokument taki nie może stanowić podstawy do dalszych działań organu, w tym zaleceń pokontrolnych, jak również nałożenia kary za nieprzestrzeżenie wymagań sanitarnych”.

Z uwagi na specyfikę przeprowadzanych kontroli weterynaryjnych i uregulowań ustawy o *Inspekcji Weterynaryjnej* stanowiących przepisy

---

<sup>6</sup> Sygn. akt II OSK 1864/13 LEX nr 1666084.

*lex specialis* w stosunku do uregulowań *Kodeksu postępowania administracyjnego*, a przede wszystkim istniejących gwarancji dla kontrolowanego podmiotu, należy wskazać na niezwykle doniosłe i ważne orzeczenie sądu administracyjnego, które potwierdza odmiennność uregulowania kontroli weterynaryjnych i wyjątkowość podważania ustaleń faktycznych utrwalonych trakcie kontroli. Zgodnie bowiem z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 czerwca 2016 r.<sup>7</sup>: „1. Przyjęty przez ustawodawcę w ustawie z 2004 r. o *Inspekcji Weterynaryjnej* tryb podważania ustaleń ujętych w protokole z kontroli co do zasady wyklucza możliwość przeprowadzania dowodów przeciwko tym ustaleniom. Skoro podmiot kontrolowany nie zgłosił zastrzeżeń do ustaleń zawartych w protokole z kontroli w trybie przewidzianym w art. 19e cyt. ustawy, to przeprowadzenie dowodów przeciwko tym ustaleniom lub ponad te ustalenia byłoby możliwe jedynie wówczas, gdyby zostały wykazane przekonujące powody odstąpienia od zgłoszenia zastrzeżeń. 2. Taka wykładnia przepisów cyt. ustawy nie oznacza pogwałcenia podstawowych zasad postępowania administracyjnego. Nie oznacza bowiem, że nie można w postępowaniu administracyjnym przeprowadzić żadnych innych dowodów poza dowodem z protokołu z kontroli. Nie oznacza też utożsamienia kontroli z postępowaniem administracyjnym. 3. Kontrola jest jedną z czynności o charakterze dowodowym przeprowadzanych w postępowaniu administracyjnym, zaś protokół z kontroli jest sposobem utrwalenia przeprowadzenia tej czynności i dokonanych w jej trakcie ustaleń, przy czym szczególny charakter tego protokołu wynika z tego, że kontrola z reguły dotyczy nietrwałych sytuacji faktycznych. 4. Aby zapewnić wiarygodność poczynionych w trakcie kontroli ustaleń i jednocześnie zagwarantować ochronę praw podmiotu kontrolowanego ustawodawca przewiduje możliwość niezwłocznego lub w krótkim czasie kwestionowania ustaleń dokonanych podczas kontroli przez podmiot kontrolowany. Z reguły

---

<sup>7</sup> Sygn. akt II OSK 2568/14, LEX nr 2106687.



odbywa się to poprzez prawo wnoszenia uwag (zastrzeżeń) do protokołu z kontroli”.

### **Podsumowanie**

Ustawa o Inspekcji Weterynaryjnej z jednej strony gwarantuje kontrolującemu możliwość uchwycenia stanu faktycznego istniejącego w chwili kontroli które to ustalenia ujęte w prawnej formie w postaci protokołu z kontroli mogą być podstawą do wszczęcia dalszych czynności wobec podmiotu kontrolowanego. Z drugiej zaś strony, Ustawodawca daje gwarancje kontrolowanemu do aktywnego uczestnictwa w procesie kontroli i możliwości kwestionowania tychże ustaleń, co może uczynić kontrolowany poprzez wnoszenie zastrzeżeń w określonym, nieprzekraczalnym terminie<sup>8</sup>. Jednakże należy pamiętać, iż o wiążących ustaleniach ujętych w protokole, jak i zachowaniu gwarancji uczestnictwa kontrolowanego w ustalaniu stanu faktycznego można mówić tylko wtedy, gdy wszystkie te czynności odbywają się zgodnie i w trybie ustalonym przepisami ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej.

### **Bibliografia**

#### **Źródła prawa**

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*, Dz. U. z 2017 r., poz. 1257.

Ustawa z dnia 29 stycznia 2004r., o *Inspekcji Weterynaryjnej*, Dz. U. z 2016 r., poz. 1077 z późn. zm.

#### **Orzecznictwo**

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 marca 2015 r. sygn. akt. II OSK 1864/13, LEX nr 1666084.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 czerwca 2016 r., sygn. akt II OSK 2568/14, LEX nr 2106687.

---

<sup>8</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie 24 maja 2016r., sygn. akt II OSK 2552/14 LEX nr 2141147.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 maja 2016 r., sygn. akt II OSK 2552/14, LEX nr 2141147.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 lipca 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 1334/15, nr LEX 1972584.

## Literatura

Rakoczy, Bartosz. 2014. „Charakter prawny i znaczenie protokołu kontroli prowadzonej przez organy administracji weterynaryjnej w postępowaniu administracyjnym.” *Studia z zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy* 6:9-18.

### Postępowanie kontrolne prowadzone przez Inspekcję Weterynaryjną jako odrębne postępowanie

#### Streszczenie

Inspekcja Weterynaryjna realizuje zadania z zakresu ochrony zdrowia zwierząt oraz bezpieczeństwa produktów pochodzenia zwierzęcego w celu zapewnienia ochrony zdrowia publicznego. Jednym z najważniejszych zadań Inspekcji Weterynaryjnej jest prawidłowe przeprowadzanie kontroli weterynaryjnej podmiotów nadzorowanych. Ustalenia dokonane w protokole kontroli mogą w dalszej konsekwencji wiązać się z wszczęciem i prowadzeniem postępowania administracyjnego wobec kontrolowanego, co może prowadzić do nałożenia kary pieniężnej, czy też innych restrykcji (zawieszenie, zamknięcie zakładu, nakazy podjęcia określonych działań). Zatem, organy Inspekcji Weterynaryjnej muszą przeprowadzić kontrolę prawidłowo, z zachowaniem pełnych gwarancji dla podmiotu. Tylko właściwe postępowanie kontrolne, w sposób jasny i zgodny z przepisami prawa stanowi gwarancję prawidłowej jego oceny dokonywaną przez sąd administracyjny, a ponadto stanowi wyraz realizacji zasady praworządności i pogłębiania zaufania podmiotów nadzorowanych względem organów Inspekcji Weterynaryjnej. Zatem, z uwagi na daleko idące konsekwencje wobec podmiotu kontrolowanego w ustawie o *Inspekcji Weterynaryjnej* przewidziano szczegółowy sposób i tryb przeprowadzania kontroli weterynaryjnej które można niewątpliwie określić jako postępowanie odrębne.

**Słowa kluczowe:** Inspekcja Weterynaryjna, organy weterynaryjne, kontrola, protokół kontroli

### Control Proceedings Conducted by the Veterinary Inspection as a Separate Procedure

#### Summary

Veterinary Inspection carries out tasks in the field of animal health protection and the safety animals products in order to ensure the protection of public health. One of the most important tasks is valid for carrying out veterinary checks of the subject

supervised. The findings in the minutes control might in the further consequences associated with the initiation and conduct of the administrative procedure to a controlled, which may lead to meet out the fine, or other restrictions (suspension, branch seclusion, orders for specific operations). Therefore, the veterinary inspection bodies must carry out correctly and full guarantees. Only appropriate procedure, in a clear and regulated with the law way, is a guarantee of proper evaluation by the Administrative Court. Moreover, that seems to help with realization the rule of law principle and deepening trust supervisory entities involved with respect to veterinary inspection authorities. Therefore, due to the far-reaching consequences to the controlled subject in the *Act on Veterinary Inspection* provided a detailed way and mode of carrying out the veterinary checks which may be undoubtedly defined as the special proceedings.

**Key words:** veterinary inspection, veterinary authorities, control, inspection report

**Information about Author:** ANNA NOGALSKA J.C.L., legal advisor, doctoral student at the Faculty of Law, Canon Law and Administration, John Paul II Catholic University of Lublin, Al. Raclawickie 14, 20-950 Lublin, Poland, e-mail: radcaannanogalska@gmail.com