

# Graniczna kontrola weterynaryjna – procedury administracyjne. Część I

**Michał Rudy<sup>1</sup>, Manuela Kapusta**

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

Podstawowym aktem prawa krajowego regulującym zagadnienia weterynaryjne z zakresu kontroli granicznej jest ustawa z 27 sierpnia 2003 r. o weterynaryjnej kontroli granicznej (1). Ustawa ta została uchwalona w ramach prac legislacyjnych mających na celu dostosowanie polskiego prawa weterynaryjnego do przepisów wspólnotowych i była pierwszą z pakietu ustaw zastępujących przepisy ustawy z 24 kwietnia 1997 r. o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz o Inspekcji Weterynaryjnej (2).

W ustawie z 24 kwietnia 1997 r. o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz o Inspekcji Weterynaryjnej kwestie weterynaryjnej kontroli granicznej uregulowane były w rozdziale 3 – zapobieganie przenoszeniu z zagranicy i za granicę chorób zakaźnych zwierząt, który określał zasady przeprowadzania kontroli weterynaryjnej w obrocie zwierzętami i produktami wprowadzanymi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, przed jej przystąpieniem do Unii Europejskiej. W rozdziale tym zostały wyliczone warunki przywozu z zagranicy zwierząt, mięsa, środków spożywczych pochodze-

nia zwierzęcego, materiału biologicznego, niejadalnych surowców zwierzęcych, pasz oraz surowców paszowych.

Wymogi weterynaryjne odnośnie do wwozu zwierząt i produktów pochodzenia zwierzęcego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej zostały wyliczone w art. 11 i 12 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz o Inspekcji Weterynaryjnej. Artykuł 11 stanowił, że przedmiotem przywozu do Polski mogły być tylko zwierzęta, mięso, środki spożywcze pochodzenia zwierzęcego, materiał biologiczny, niejadalne surowce zwierzęce, pasze i surowce paszowe, które zostały zaopatrzone w oryginalną świadectwa zdrowia (zwierzęta powinny być ponadto zaopatrzone w oryginalną świadectwa transportowego), wydany przez właściwego urzędowego lekarza weterynarii państwa, z którego pochodzą. Kolejnym obowiązkiem nałożonym przez artykuł 11, była konieczność uzyskania przez importera decyzji administracyjnej o ustaleniu miejsca kwarantanny albo uboju, jeżeli przedmiotem importu były zwierzęta. W przypadku gdy importowano mięso, produkty spożywcze pochodzenia zwierzęcego, materiał biologiczny, niejadalne su-

rowce zwierzęce lub pasze i surowce paszowe, była to odpowiednia decyzja administracyjna ustalająca miejsce składowania towarów. Wydawanie takich decyzji należało do kompetencji powiatowego lekarza weterynarii.

Artykuł 12 ustawy wprowadzał wymogi weterynaryjne, które musiały być spełnione w przypadku przewozu zwierząt i produktów pochodzenia zwierzęcego przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, czyli w sytuacji, gdy Polska nie była krajem docelowym dla tych towarów. Zwierzęta i produkty pochodzenia zwierzęcego przewożone tranzytem przez terytorium polskie, podobnie jak towary przywożone do Polski, musiały być zaopatrzone w świadectwo zdrowia (a w przypadku zwierząt także w świadectwo transportowe). Ponadto powinny one pochodzić z państw wpisanych, w dniu wystawienia świadectwa, do rejestru prowadzonego przez głównego lekarza weterynarii. Towary te musiały także spełniać dodatkowe warunki określone każdorazowo w zezwoleniu wydanym przez głównego lekarza weterynarii. Zezwolenie takie wydawane było na każdą partię towaru przewożoną przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Weterynaryjna kontrola graniczna prowadzona na podstawie ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz o Inspekcji Weterynaryjnej wykonywana była przez granicznego lekarza weterynarii. W toku jej przeprowadzania lekarz ten musiał opierać się jedynie na ogólnych przepisach zawartych w ustawie (3). Pierwotnie minister właściwy do spraw rolnictwa nie został bo-

wiem upoważniony do wydania aktu wykonawczego, który określiłby środki i sposoby, w jaki będzie ona czyniona. Delegacja taka pojawiła się dopiero w wyniku nowelizacji ustawy i dodaniu art. 11 ust. 9. Nastąpiło to na mocy ustawy z 25 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych, ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz o Inspekcji Weterynaryjnej oraz ustawy o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (4).

Stosownie do art. 14, ust. 2 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz o Inspekcji Weterynaryjnej, kontrola graniczna w pierwszej kolejności obejmowała sprawdzenie, czy nie zostały naruszone przepisy art. 10 ustawy. W artykule tym zawarte zostały przypadki, których zaistnienie powodowało bezwzględny zakaz wprowadzenia określonych towarów na terytorium Polski.

Dodatkowo w ramach weterynaryjnej kontroli granicznej przeprowadzano kontrolę dokumentów i oględziny towaru, a w razie potrzeby także jego badanie. Ustawa nie precyzowała, o jakie przypadki może tu chodzić, pozostawione było to więc uznaniu granicznego lekarza weterynarii, który miał na względzie ewentualne podejrzenie zagrożenia zdrowia publicznego. Kontrola dokumentów polegała na sprawdzeniu czy przywożone lub przewożone towary zaopatrzone były w dokumenty wymagane przez art. 11 i 12 ustawy, czyli w świadectwo zdrowia (a w przypadku zwierząt również świadectwo transportowe) oraz decyzję o miejscu kwarantanny, uboju lub składowania towarów wydaną przez powiatowego lekarza weterynarii. Jeżeli w wyniku kontroli granicznej okazało się, że towary nie spełniały wymogów weterynaryjnych określonych w art. 11 lub 12 ustawy bądź że zostały naruszone zostały przepisy art. 10, graniczny lekarz weterynarii zakazywał wwozu takich towarów na terytorium Polski albo nakazywał zabicie lub ubój sanitarny zwierząt, zniszczenie towarów lub innych rzeczy.

Naruszenie dyspozycji art. 10 mogło w szczególności polegać na tym, że przywożone lub przewożone zwierzęta były chore lub podejrzane o zakażenie, mięso niezdatne lub o ograniczonej przydatności do spożycia. O przeprowadzeniu kontroli i jej wyniku graniczny lekarz weterynarii zamieszczał informacje na świadectwie zdrowia.

Pozytywne zakończenie granicznej kontroli weterynaryjnej, w stosunku do towarów przywożonych do Polski, nie oznaczało jednak, że zostały one już dopuszczalne do obrotu na terytorium kraju. Ustawa nie dawała bowiem granicznemu lekarzo-

wi weterynarii odpowiednich kompetencji w tym względzie (5).

Towary, które zostały przywiezione z zagranicy do Polski, jako kraju docelowego, oprócz kontroli granicznej podlegały dodatkowym badaniom przeprowadzanym przez powiatowego lekarza weterynarii (art. 15 ust. 1 ustawy). Badań tych dokonywało się w miejscach, które powiatowy lekarz weterynarii, w drodze decyzji administracyjnej, uznawał za miejsca kwarantanny, uboju zwierząt lub miejsca składowania produktów pochodzenia zwierzęcego.

Po przeprowadzeniu badań, w zależności od ich wyników, powiatowy lekarz weterynarii wydawał decyzję administracyjną:

- o dopuszczeniu towaru do obrotu w kraju;
- nakazującą wywóz towaru za granicę;
- nakazującą zniszczenie towaru;
- nakazującą zabicie zwierzęcia lub ubój sanitarny w wyznaczonej rzeźni.

Rozwiązanie takie wskazuje, że ostateczną decyzję o dopuszczeniu towaru do obrotu krajowego podejmował powiatowy lekarz weterynarii w miejscu kwarantanny lub uboju zwierząt albo w miejscu składowania produktów pochodzenia zwierzęcego. Oznacza to, iż przed podjęciem takiej decyzji, towar mógł być transportowany na całym obszarze kraju do miejsca wyznaczonego przez powiatowego lekarza weterynarii, stanowiąc ewentualne zagrożenie epidemiologiczne lub epizootyczne (5). Ponadto, po ewentualnym wydaniu przez powiatowego lekarza weterynarii decyzji nakazującej wywóz towaru za granicę, sytuacja ulegała powtórzeniu w trakcie transportu towaru z powrotem za granicę.

Ustawa o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz o Inspekcji Weterynaryjnej w art. 16 przewidywała szczególne kompetencje ministra właściwego do spraw rolnictwa w zakresie związanym z weterynaryjną kontrolą graniczną. Kompetencje te obejmowały możliwość wprowadzania tzw. klauzul ochronnych (6). Na mocy art. 16 minister właściwy do spraw rolnictwa mógł, w drodze rozporządzenia, doprowadzić do zamknięcia granicy kraju, w przypadku uzasadnionego niebezpieczeństwa przeniesienia z zagranicy choroby zakaźnej lub innej choroby szczególnie zagrażającej życiu i zdrowiu zwierząt lub ludzi. Odbywało się to przez wprowadzenie zakazu przywozu do kraju i przewozu przez terytorium Polski towarów i innych rzeczy stanowiących takie szczególne zagrożenie. Minister miał również w takim przypadku uprawnienia do określenia szczególnego sposobu postępowania granicznego lekarza weterynarii w stosunku do osób przybywających z zagranicy oraz ich rzeczy. Z kompeten-

cji tych trzeba było skorzystać między innymi z powodu BSE oraz szalejącej w Unii Europejskiej epidemii pryszczycy.

W chwili akcesji Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej kontrola weterynaryjna nad międzynarodowym obrotem zwierzętami i produktami pochodzenia zwierzęcego nie mogła być dalej prowadzona na podstawie dotychczasowych przepisów określonych w rozdziale 3 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz o Inspekcji Weterynaryjnej. Polska została bowiem włączona do rynku wewnętrznego Unii Europejskiej, a przepisy wymienionego rozdziału nie były zgodne z zasadami działania tego rynku.

Zgodnie z polityką Unii Europejskiej w zakresie swobodnego przepływu towarów rynek wewnętrzny obejmuje obszar bez granic wewnętrznych, w którym są realizowane swobody przepływu towarów, osób, usług i kapitału. W myśl zasad wspólnego rynku, a w szczególności generalnej reguły wzajemnego uznawania wyników kontroli przeprowadzonych przez służby poszczególnych państw członkowskich towar, który został poddany inspekcji weterynaryjnej, w sposób zgodny z obowiązującym prawem wspólnotowym, przy wprowadzeniu go do obrotu na terytorium Rzeczypospolitej, może być bez dodatkowej kontroli wprowadzony do obrotu w innym kraju będącym członkiem Wspólnoty.

Identycznym kontrolom w miejscu wysyłki podlegają towary wprowadzane na rynek polski z innego kraju członkowskiego Unii Europejskiej. Kontrola weterynaryjna po przybyciu towaru na miejsce przeznaczenia w Polsce może być dokonana, ale pod warunkiem, że będzie przeprowadzona w sposób wyrównowy i nie dyskryminujący. Celem takiej kontroli jest sprawdzenie, czy zostały spełnione wymagania weterynaryjne określone w przepisach prawa wspólnotowego.

Podstawowe znaczenie w zakresie funkcjonowania wspólnego rynku ma unia celna pomiędzy państwami członkowskimi. Zasady działania unii celnej określone zostały art. 23 i następnymi Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE), zgodnie z którymi:

- podstawą Wspólnoty jest unia celna, która rozciąga się na całą wymianę towarową i obejmuje zakaz ceł przywozowych i wywozowych między państwami członkowskimi oraz wszelkich opłat o skutku równoważnym;
- cła przywozowe i wywozowe lub opłaty o skutku równoważnym są zakazane między państwami członkowskimi;
- ograniczenia ilościowe w przywozie i wywozie oraz wszelkie środki o skutku równoważnym są zakazane między państwami członkowskimi.

Ograniczenie swobodnego przepływu towarów pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej jest możliwe tylko ze względu na wyjątkowo ważny interes publiczny. Przesłanki do takiego ograniczenia zostały wskazane w art. 30 TWE i obejmują w szczególności ochronę życia i zdrowia ludzi lub zwierząt. Zakazy i ograniczenia wprowadzone na jego podstawie nie powinny jednak nigdy stanowić środka arbitralnej dyskryminacji, ani innych ukrytych ograniczeń w handlu między państwami członkowskimi.

Mając na względzie powyższe zasady należy podkreślić, iż najważniejszym rezultatem przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej w obszarze weterynarii było zniesienie weterynaryjnej kontroli granicznej w stosunku do towarów będących przedmiotem handlu pomiędzy nią a innymi krajami członkowskimi.

W celu zagwarantowania swobodnego przepływu zwierząt i produktów pochodzenia zwierzęcego konieczne stało się przeniesienie kontroli weterynaryjnej z granicy państwa do miejsca pochodzenia towaru. W ramach rynku wewnętrznego, towar poddany polskiej kontroli weterynaryjnej przeprowadzonej w miejscu jego pochodzenia, w sposób zgodny z obowiązującym prawem, może być bez dodatkowej kontroli wprowadzony do obrotu w innym kraju będącym członkiem Unii Europejskiej. Fundamentalne znaczenie w tym względzie miała harmonizacja przepisów polskich z dyrektywą Rady 89/662/EWG (7) z 11 grudnia 1989 r. dotyczącą kontroli weterynaryjnych w handlu wewnątrz Wspólnoty, z myślą o zakończeniu tworzenia rynku wewnętrznego oraz z dyrektywą Rady 90/425/EWG z 26 czerwca 1990 r. (8) dotyczącą kontroli weterynaryjnych i zootechnicznych stosowanych w handlu zwierzętami i produktami pochodzenia zwierzęcego wewnątrz Wspólnoty, które są podstawowymi aktami prawnymi regulującymi zakres inspekcji w handlu zwierzętami i produktami pochodzenia zwierzęcego pomiędzy państwami członkowskimi. Zasady ustanowione w wyżej wymienionych aktach prawa wspólnotowego stały się podstawą do uchwalenia ustawy z 10 grudnia 2003 r. o kontroli weterynaryjnej w handlu (9).

Należy zdawać sobie oczywiście sprawę z faktu, że zniesienie weterynaryjnej kon-

troli granicznej nastąpiło tylko w zakresie wymiany handlowej pomiędzy Polską a innymi krajami członkowskimi Unii Europejskiej. W stosunku do zwierząt i produktów pochodzenia zwierzęcego przywożonych z krajów trzecich, tj. nie będących członkami Unii Europejskiej, graniczna kontrola weterynaryjna nadal jest przeprowadzana.

Kontrola weterynaryjna na granicach Unii Europejskiej wpisuje się w ogólną zasadę wyrażoną w art. 152 TWE. Stosownie do tego artykułu, przy określaniu i urzeczywistnianiu wszystkich polityk i działań Wspólnoty, zapewnia się wysoki poziom ochrony zdrowia ludzkiego. Działania Wspólnoty, które uzupełniają polityki krajowe, nakierowane jest bowiem na poprawę zdrowia publicznego, a w szczególności zapobieganie chorobom i dolegliwościom ludzkim oraz usuwanie innych źródeł zagrożeń dla zdrowia ludzkiego.

Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej polskie granice lądowe z Federacją Rosyjską, Białorusią i Ukrainą oraz granice morskie i porty lotnicze stały się granicami Unii Europejskiej. Dokonywane na nich w punktach granicznej kontroli weterynaryjnej polskie kontrole są kontrolami unijnymi. Ich wyniki zaś są wiążące na całym terytorium Unii Europejskiej i wywierają skutki dla pozostałych państw członkowskich.

Ustanowienie nowych uregulowań z dziedziny weterynaryjnej kontroli granicznej było zatem konieczne ze względu na obowiązek stworzenia w ramach krajowego porządku prawnego możliwości przeprowadzania kontroli weterynaryjnej w sposób zgodny z regułami wspólnotowymi.

Na poziomie wspólnotowym podstawowe znaczenie w zakresie weterynaryjnej kontroli granicznej mają regulacje dyrektywy Rady 91/496/EWG (10) z 15 lipca 1991 r. określającej zasady dotyczące organizacji kontroli weterynaryjnych zwierząt, wprowadzanych do Wspólnoty z krajów oraz w dyrektywy Rady 97/78/WE (11) z 18 grudnia 1997 roku określającej zasady kontroli weterynaryjnych produktów wprowadzanych do Wspólnoty z krajów trzecich. To przede wszystkim obowiązek implementacji norm zawartych w tych dwóch wspólnotowych aktach prawnych był podstawą przyjęcia ustawy z 27

sierpnia 2003 r. o weterynaryjnej kontroli granicznej.

Założeniem tej ustawy była pełna harmonizacja polskich przepisów regulujących procedury kontrolne i narzędzia administracyjne w ramach przeprowadzania weterynaryjnej kontroli granicznej.

Ustawa ta reguluje następujące zagadnienia:

- warunki przywozu i przewozu przez terytorium Unii Europejskiej oraz przemieszczania następującego po przywozie do miejsca przeznaczenia zwierząt lub produktów pochodzenia zwierzęcego;
- procedury administracyjne (zasady, tryb i sposób) przeprowadzania weterynaryjnej kontroli granicznej;
- zasady, tryb i sposób zatwierdzania oraz prowadzenia nadzoru nad składami celnymi, składami wolnocłowymi i magazynami w wolnych obszarach celnych, stacjami kwarantanny, przedsiębiorcami zaopatrującymi środki transportu morskiego w komunikacji międzynarodowej w produkty do spożycia przez załogę i pasażerów.

Jednocześnie przepisy ustawy znajdują swoje uzupełnienie w dwóch podstawowych aktach wykonawczych wydanych na jej podstawie (wydanym przez ministra właściwego do spraw rolnictwa rozporządzeniu z 23 stycznia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków wymaganych do zatwierdzenia granicznych posterunków kontroli (12) oraz rozporządzeniu z 17 lutego 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu przeprowadzania weterynaryjnej kontroli granicznej przesyłek zwierząt i przesyłek produktów (13), jak również odpowiednich przepisach prawa wspólnotowego, a w szczególności w rozporządzeniach i decyzjach<sup>1</sup>.

Dodatkowo należy wskazać, iż odrębnie i na zasadach szczególnych potraktowane zostały kwestie granicznej kontroli weterynaryjnej środków żywienia zwierząt pochodzenia roślinnego, innych niż słoма i siano, oraz kontrola przemieszczania z państw trzecich zwierząt domowych towarzyszących podróżnym. W pierwszym przypadku zastosowanie znajdują przepisy ustawy z 23 sierpnia 2001 r. o środkach żywienia zwierząt (14), w drugim regulacje rozdziału 4a ustawy z 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaź-

<sup>1</sup> Przepisy wspólnotowe zaczęły obowiązywać w Polsce na mocy Traktatu o przystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej (Dz. U. nr 90, poz. 864) z dniem 1 maja 2004 r. Na porządek prawny Unii Europejskiej składa się prawo pierwotne oraz prawo wtórne, uzupełniane orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS), który został powołany w celu kontrolowania przestrzegania oraz dokonywania wykładni prawa wspólnotowego. Podstawową zasadą prawa wspólnotowego, ustaloną w orzecznictwie ETS, jest zasada nadrzędności, która przewiduje, że prawo to będzie stosowane przed prawem krajowym (zob. ogłoszenie Prezesa Rady Ministrów z 11 maja 2004 r. w sprawie stosowania prawa Unii Europejskiej, M.P. nr 20, poz. 359). Zgodnie z art. 249 Traktatu o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej do aktów wspólnotowego prawa wtórnego należy zaliczyć rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie. Rozporządzenie jest aktem wiążącym w całości i jest bezpośrednio stosowane w każdym państwie członkowskim. Oznacza to, że akty te stają się częścią krajowych systemów prawnych bez potrzeby dokonywania jakichkolwiek czynności transpozycyjnych i wywierają skutki bezpośrednie w stosunku do jednostek. Rozporządzenia mają taką samą moc obowiązującą we wszystkich państwach członkowskich i są zintegrowane z systemami prawnymi państw członkowskich. Dyrektywa wiąże każde państwo członkowskie, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków. Decyzja wiąże w całości adresatów, do których jest kierowana.

nych zwierząt (15), który to rozdział stwarza odpowiednie podstawy kompetencyjne do stosowania w polskim porządku prawnym przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 998/2003 (16) z 26 maja 2003 r. ustalające wymagania zdrowotne zwierząt mających zastosowanie do przemieszczania zwierząt domowych w celach niehandlowych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 92/65/EWG.

### Organy publicznej administracji działające w sferze weterynaryjnej kontroli granicznej

Całość zadań z zakresu weterynaryjnej kontroli granicznej, przewidzianych przez przepisy prawa, realizowana jest w ramach określonych struktur administracyjnych. Struktury te składają się z dwóch kategorii podmiotów: **organów administracji publicznej** oraz **urzędników** pracujących w przydzielonych im organach **urzędach**.

Przez organ administracji należy rozumieć człowieka (lub grupę ludzi w przypadku organów kolegialnych):

- znajdującego się w strukturze organizacji państwa lub samorządu terytorialnego,
- powołanego w celu realizacji norm prawa administracyjnego w sposób i ze skutkami właściwymi temu prawu,
- działającego w granicach przyznanym mu przez prawo kompetencji (17).

Z uwagi na terytorialny zakres działania organy administracji publicznej, właściwe w sferze weterynaryjnej kontroli granicznej, możemy podzielić na organy naczelne, centralne i terenowe.

Naczelnym organem administracji rządowej, właściwym w dziedzinie weterynarii, jest Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Kompetencje ministra właściwego do spraw rolnictwa w tym zakresie wynikają z art. 22, ust. 1 ustawy z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (18) i obejmują, między innymi, sprawy ochrony zdrowia zwierząt. Zadania z zakresu weterynarii minister rolnictwa i rozwoju wsi realizuje przez podległą mu Inspekcję Weterynaryjną.

Stosownie do art. 3, ust. 1 ustawy z 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (19). Inspekcja powołana została do realizacji zadań z zakresu ochrony zdrowia zwierząt oraz weterynaryjnej ochrony zdrowia publicznego, w tym do przeprowadzenia weterynaryjnej kontroli granicznej. Zadania te wykonuje przez podejmowanie szeregu czynności prawnych i faktycznych, których katalog określony został w przepisach prawa weterynaryjnego.

Organami Inspekcji Weterynaryjnej są: Główny Lekarz Weterynarii oraz lekarze wojewódzcy, powiatowi i graniczni. Na czele Inspekcji stoi Główny Lekarz Weterynarii, mający status centralnego organu administracji rządowej podległego ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa. Głównego Lekarza Weterynarii powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów, przy czym powołanie następuje na wniosek ministra rolnictwa i rozwoju wsi. Główny lekarz weterynarii kieruje Inspekcją Weterynaryjną przy pomocy dwóch zastępców oraz Głównego Inspektoratu Weterynarii.

Ustawa z 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej dokonała zmiany w zakresie organizacji terenowych organów służby weterynaryjnej przewidując różne usytuowanie tych organów w hierarchii zespolonych i niezespolonych organów terenowej administracji rządowej w województwie.

Wojewódzki lekarz weterynarii, zgodnie z zasadami ustalonymi w wyniku reformy administracji publicznej, dokonanej w latach 1998–99, jest organem wojewódzkiej administracji zespolonej. Wykonuje on zadania i kompetencje określone w przepisach prawa weterynaryjnego w imieniu własnym, ale pod zwierzchnictwem wojewody. Podporządkowanie wojewódzkiego lekarza weterynarii wojewodzie, wynika z art. 7, pkt 2 ustawy o administracji rządowej w województwie. 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 przede wszystkim z przepisu art. 8 ust. 1 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej. Stosownie do tego artykułu, wojewódzki lekarz weterynarii podlega bezpośrednio głównemu lekarzowi weterynarii w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa sanitarno-epizootycznego na obszarze swojej właściwości (tj. w zakresie realizacji zadań merytorycznych)<sup>2</sup>. Na szczeblu powiatu właściwym organem do wykonywania zadań Inspekcji Weterynaryjnej jest powiatowy lekarz weterynarii, jako organ administracji niezespolonej, podległy wojewódzkiemu lekarzowi weterynarii.

Podstawowe kompetencje przy wykonywaniu weterynaryjnej kontroli granicznej zostały przypisane do realizacji granicznemu lekarzowi weterynarii, który jest w tym zakresie organem I instancji.

Graniczny lekarz weterynarii jest **hierarchicznie podporządkowany** Głównemu Lekarzowi Weterynarii. W myśl bowiem postanowień art. 15 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej organem wyższego

stopnia w stosunku do granicznego lekarza weterynarii jest właśnie ten centralny organ administracji publicznej.

Podporządkowanie hierarchiczne wyraża się w jednostronnej zależności od organu wyższego stopnia. Na zależność tę składają się dwa elementy – zależność **służbowa** i **osobowa**. Zależność służbowa polega na możliwości wydawania poleceń służbowych organowi niższemu przez organ wyższego stopnia. Odbywa się to za pomocą aktów generalnych (np. instrukcji głównego lekarza weterynarii wydanych na podstawie art. 13, pkt 1 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej) lub aktów indywidualnych (np. poleceń służbowych przekazywanych na podstawie art. 13, pkt 3 te samej ustawy). Prawo ich wydawania przez organ wyższego stopnia odpowiada obowiązek ich respektowania przez organ niższy (20), pod warunkiem oczywiście, że są one zgodne z przepisami powszechnie obowiązującymi. Jednocześnie czynności podejmowane w ramach zwierzchności służbowej nie mogą wskazywać konkretnego sposobu załatwienia indywidualnej sprawy administracyjnej zawisłej przed organem niższego stopnia (np. nakazu zniszczenia przesyłki produktów zgłoszonych do weterynaryjnej kontroli granicznej). Prowadziłoby to bowiem do złamania zasady ogólnej dwuinstancyjności postępowania.

Dodatkowo, w ramach podporządkowania hierarchicznego, ustawa o Inspekcji Weterynaryjnej przewiduje, w przypadkach uzasadnionych szczególną wagą lub zawiłością sprawy, możliwość podejmowania przez organ wyższej instancji (Głównego Lekarza Weterynarii) wszelkich czynności należących do zakresu działania organu niższego stopnia (granicznego lekarza weterynarii). W takim przypadku organ wyższego stopnia staje się organem pierwszej instancji.

Zależność osobowa rozpoczyna się z chwilą nawiązania stosunku pracy osoby pełniącej funkcje organu, a kończy w momencie jego ustania. W związku z tym zależność ta obejmuje przede wszystkim prawo do obsadzania stanowisk oraz kwestie stosunków osobowych w trakcie trwania samego stosunku pracy (możliwość nagradzania, odpowiedzialność służbową i dyscyplinarną; 20) Szczególną kompetencję w zakresie zależności osobowej zastrzega dla Głównego Lekarza Weterynarii art. 10 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej. Zgodnie z nim Główny Lekarz Weterynarii ma uprawnienia do zawieszenia granicznego lekarza weterynarii lub jego zastępcy w wykonywaniu obowiązków, jeżeli jego działalność lub działalność kiero-

<sup>2</sup> W praktyce, rozwiązanie takie oznacza przesunięcie kompetencji kontrolnych w zakresie wykonywania przez terenowe organy Inspekcji Weterynaryjnej zadań wynikających z przepisów prawa weterynaryjnego, ustaleń Rady Ministrów oraz odpowiednich zarządzeń i poleceń Prezesa Rady Ministrów w wydanych w tym względzie, z wojewody na specjalistyczny, centralny organ administracji państwowej, działający w dziedzinie weterynarii, tj. głównego lekarza weterynarii.

wanego przez niego inspektoratu może zagrozić prawidłowemu wykonywaniu zadań Inspekcji Weterynaryjnej, a zwłaszcza naruszać zasady bezpieczeństwa sanitarno-weterynaryjnego.

Powyższe zasady hierarchicznego podporządkowania granicznego lekarza weterynarii centralnemu organowi administracji rządowej, którym jest Główny Lekarz Weterynarii, wpisują się w **scentralizowany układ administracji publicznej**. Nie jest to jednak centralizacja w ujęciu znanym z przeszłych systemów politycznych, tj. wykluczająca lub w szerokim stopniu ograniczająca możliwość podejmowania decyzji samodzielnych przez organy niższego rzędu.

Stosunki pomiędzy Głównym Lekarzem Weterynarii a lekarzami granicznymi należy rozpatrywać pod kątem elementów prawnych właściwych dla współczesnej centralizacji. Do elementów tych, oprócz wskazanej samodzielności przy rozstrzygnięciu spraw indywidualnych zawisłych przed tym organem, przy jednoczesnym zachowaniu podporządkowania hierarchicznego, należy ściśle wyodrębnianie kompetencji na każdym szczeblu administracji weterynaryjnej (20).

Podstawowym rezultatem tak rozumianego przyrostu centralizacji administracji publicznej w dziedzinie przeprowadzania weterynaryjnej kontroli granicznej, było nadanie granicznemu lekarzowi weterynarii statusu organu wojewódzkiej administracji niezespolonej. Centralizację tę wprowadzono z uwagi na konieczność dostosowania prawa polskiego do prawodawstwa Unii Europejskiej.

Prawo wspólnotowe wyraźnie stanowi, iż „urzędowego lekarza weterynarii” odpowiedzialnego za kontrole weterynaryjne powinna powoływać „kompetentna centralna władza”, definiując tę władzę z kolei jako „centralną władzę właściwą do prowadzenia kontroli weterynaryjnej”. Dopiero struktura bezpośredniej zależności granicznych lekarzy od Głównego Lekarza Weterynarii, który podlega Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi stanowi wypełnienie zobowiązań dotyczących dostosowania polskiej administracji weterynaryjnej do wymogów Unii Europejskiej.

W tym względzie należy wskazać ponadto, iż organem właściwym do wdrażania decyzji Komisji Europejskiej wprowadzających zakazy lub ograniczenia w przywozie lub przemieszczaniu zwierząt i produktów pochodzenia zwierzęcego, z uwagi na wystąpienie chorób zakaźnych zwierząt lub skażeń produktów pochodzenia zwierzęcego mogących stwarzać zagrożenie dla zdrowia ludzi lub zwierząt, jest Główny Lekarz Weterynarii. Przedmiotowe decyzje, tzw. „emergency measures”, zazwyczaj podejmowane są przez Komisję w porozumie-

niu z centralnymi organami państw członkowskich i muszą być wykonane natychmiast po podjęciu. Ich skuteczność zależy od szybkości wdrożenia przyjętych środków, a więc przepływu informacji i decyzji od szczebla centralnego do granicznych, wojewódzkich i powiatowych lekarzy weterynarii odpowiedzialnych za zastosowanie tych środków w terenie. Przedstawiciele Komisji Europejskiej wielokrotnie podkreślali, iż z uwagi na wolny obrót towarami na jednolitym rynku oraz zastąpienie kontroli na granicach państw członkowskich wzmocnionymi kontrolami w miejscu wysyłki zwierząt i produktów pochodzenia zwierzęcego, skuteczność ochrony zdrowia publicznego i zdrowia zwierząt w całej Wspólnocie zależy od sprawności działania służb weterynaryjnych w państwach członkowskich i dlatego służby te powinny posiadać „spionizowane” struktury organizacyjne zapewniające bezpośredni łańcuch poleceń.

Jednocześnie art. 5 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (21) dopuszcza możliwość ustanowienia w drodze przepisów ustawy organów administracji niezespolonej, jeżeli jest to uzasadnione ogólnopaństwowym charakterem wykonywanych zadań lub terytorialnym zasięgiem działania przekraczającym obszar jednego województwa. Zadania wykonywane przez granicznej lekarzy weterynarii w zakresie zapobiegania i zwalczania chorób zakaźnych zwierząt, kontroli, jak również dopuszczenia do obrotu zwierzętami, środkami spożywczymi pochodzenia zwierzęcego i innymi towarami poddawany weterynaryjnej kontroli granicznej, są bez wątpienia zadaniami o charakterze ogólnopaństwowym, a nawet ogólnowspólnotowym.

Implementując odpowiednie przepisy prawa wspólnotowego, regulacje ustawy o weterynaryjnej kontroli granicznej nadają granicznemu lekarzowi weterynarii status lekarza urzędowego. Status ten na mocy ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej przysługuje także innym lekarzom weterynarii zatrudnionym w inspektoracie granicznym. Ci ostatni mogą dokonywać czynności z zakresu weterynaryjnej kontroli granicznej samodzielnie, jeżeli uzyskali w tym względzie odpowiednie upoważnienie.

Graniczny lekarz weterynarii, w trybie art. 268a ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (22), może pisemnie upoważniać pracownika kierowanej jednostki organizacyjnej do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń, a więc do wykonywania określonych czynności urzędowych w ramach weterynaryjnej kontroli granicznej.

Upoważnienie udzielone przez osobę pełniącą funkcje organu Inspekcji Weterynaryjnej do załatwienia spraw w jego imieniu jest formą dekoncentracji wewnętrznej, przez którą rozumiemy podział pracy ustalony przez organ administracji publicznej. Upoważnienie wywiera ten skutek, że zmienia się osoba wykonująca kompetencje organu administracji publicznej. Działania osoby upoważnionej powinny być traktowane jako działania organu Inspekcji, który udzielił upoważnienia. Osoba upoważniona nie staje się jednak organem administracji publicznej, a jedynie wykonuje kompetencje organu upoważniającego. Z tego też powodu organ udzielający upoważnienia nie może rozpatrywać odwołań od rozstrzygnięć dokonanych przez upoważnionego pracownika. Powinien to czynić organ nadrzędny nad organem upoważniającym (23).

Wydając upoważnienie organ Inspekcji Weterynaryjnej określa treść i zakres uprawnień osoby wyznaczonej. Przy czym upoważnienie to nie może obejmować kompetencji, których organ sam nie posiada (24). Ponadto należy pamiętać, że podmiotem takiego upoważnienia może być wyłącznie pracownik urzędu przydanego temu organowi do pomocy (pracownik granicznego inspektoratu weterynarii).

Od pojęcia organu administracji publicznej należy odróżnić pojęcie urzędu, które oznacza wyodrębniony i zorganizowany zespół osób przydany organowi administracyjnemu do pomocy w wykonywaniu jego funkcji, np. Główny Inspektorat Weterynarii wobec Głównego Lekarza Weterynarii lub graniczny inspektorat wobec lekarza granicznego. Pracownicy tych urzędów wchodzi, zgodnie z postanowieniami ustawy z 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (25) w skład **korpusu służby cywilnej**.

Celem funkcjonowania służby cywilnej, stosownie do art. 153 Konstytucji RP, jest zapewnienie bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa przez kadry urzędnicze, pracujące w administracji publicznej na stałe. Na tym tle, jako korzystne dla stabilności wykonywania obowiązków państwa w zakresie weterynaryjnej ochrony zdrowia publicznego, należy ocenić włączenie z 1 maja 2004 r. do korpusu służby cywilnej osób pełniących funkcję terenowych organów Inspekcji Weterynaryjnej oraz ich zastępców.

Na podstawie przepisu szczególnego niektóre zdania z zakresu weterynaryjnej ochrony zwierząt mogą być wykonywane również przez organy administracji publicznej znajdujące się poza strukturą Inspekcji Weterynaryjnej (np. przez organy celne).

## Warunki przywozu i przewozu zwierząt i produktów pochodzenia zwierzęcego oraz słomy i siana

Przywóz zwierząt lub produktów pochodzenia zwierzęcego z państw nie należących do Unii Europejskiej (tak zwanych państw trzecich) podlega kontroli, przewidzianej w przepisach ustawy z 27 sierpnia 2003 r. o weterynaryjnej kontroli granicznej. Ustawa ta w art. 1 i 4 wprowadza ogólną zasadę, iż weterynaryjnej kontroli granicznej podlega każda przesyłka **zwierząt** lub **produktów** wprowadzana z państw trzecich na terytorium Unii Europejskiej.

Ustawa nie definiuje pojęcia zwierzęcia, co oznacza, że przepisy ustawy powinno stosować się do wszystkich gatunków, z wyjątkiem zwierząt domowych towarzyszących podróżnym, przywożonych lub przewożonych w celach niehandlowych, jeśli zwierząt takich jest nie więcej niż pięć. Przywóz takiej liczby zwierząt został bowiem wyłączony spod regulacji ustawy na mocy jej art. 3, w związku z art. 24b, ust. 2 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt.

Zasady prowadzenia kontroli weterynaryjnej zwierząt, o których mowa w art. 3 ustawy o weterynaryjnej kontroli granicznej, wprowadziło, przyjęte na poziomie wspólnotowym, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 998/2003 z 26 maja 2003 r. ustalające wymagania zdrowotne zwierząt mające zastosowanie do przemieszczania zwierząt domowych w celach niehandlowych oraz zmieniające dyrektywę Rady 92/65/EWG. Jako organy kompetentne do wykonywania przepisów tego rozporządzenia na terytorium Polski, ustawodawca wskazał jednak organy celne oraz powiatowych lekarzy weterynarii, nie zaś granicznego lekarza weterynarii właściwego we wszystkich innych sprawach związanych z weterynaryjną kontrolą graniczną.

Za produkty, stosownie do definicji legalnej zawartej w art. 2, pkt 9, ustawa o weterynaryjnej kontroli granicznej uznaje produkty w rozumieniu przepisów określających zasady kontroli weterynaryjnych w handlu wewnątrzspółnotowym, w tym uboczne produkty pochodzenia zwierzęcego niewymienione w załączniku II do Traktatu ustanawiającego Wspólnoty Europejskie oraz słomę i siano, z tym zastrzeżeniem, że spod weterynaryjnej kontroli granicznej wyłączone zostały produkty enumeratywnie wymienione w art. 33 ustawy.

Listę aktów prawa wspólnotowego ustanawiających zasady kontroli weterynaryjnej produktów pochodzenia zwierzęcego w handlu wewnątrzspółnotowym, na które powołuje się definicja legalna pojęcia produktu, zawierają załączniki 1 i 2 do ustawy o kontroli weterynaryjnej w handlu. Lista ta obejmuje akty prawne harmonizujące wymagania weterynaryjne w stosunku do mięsa, przetworów mięsnych i produktów mięsnych, jaj i produktów jajecznych, mleka i produktów na bazie mleka, ryb i produktów rybołówstwa oraz niejadalnych produktów pochodzenia zwierzęcego, przez które rozumiemy materiał biologiczne, jaja wylęgowe drobiu i produkty akwakultury.

W celu ścisłego wskazania zakresu produktów pochodzenia zwierzęcego podlegających weterynaryjnej kontroli granicznej wydana została decyzja (WE) nr 2002/349 (26) Komisji z 26 kwietnia 2002 r. ustanawiająca wykaz produktów podlegających kontroli w granicznych posterunkach kontroli na podstawie dyrektywy Rady 97/78/WE. Decyzja ta jednocześnie nie wyklucza produktów roślinnych, tj. słomy i siana, z zakresu produktów podlegających weterynaryjnej kontroli granicznej, na co wskazuje jej art. 2, oraz nie narusza wyłączenia z weterynaryjnej kontroli granicznej produktów, o których mowa w art. 33 ustawy o weterynaryjnej kontroli granicznej.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę na art. 3 wymienionej decyzji Komisji, zgodnie z którym jeżeli produkty wymienione w jej załączniku wchodzi w skład tzw. produktów złożonych, czyli produktów zawierających tylko ograniczoną ilość surowców pochodzenia zwierzęcego, kontrolę takich produktów prowadzi się według zasad określonych w przepisach prawa krajowego. Na gruncie przepisów polskich brak wyraźnej regulacji tej kwestii, a sprawę dodatkowo utrudnia nie do końca klarowny podział kompetencji w zakresie nadzoru nad produktami przeznaczonymi do spożycia przez ludzi, pomiędzy organy Inspekcji Weterynaryjnej i Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Mając jednak na względzie szczególny charakter art. 40 ust. 5 pkt 5 ustawy z 11 maja 2001 r. o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia (27), w myśl którego organy Inspekcji Weterynaryjnej sprawują nadzór nad przywożonymi z państw trzecich produktami pochodzenia zwierzęcego, jak również rozporządzenie ministra zdrowia z 15 kwietnia 2004 r. w sprawie wykazu towarów podlegających granicznej kontroli sanitarnej (28), którego po-

stanowienia wyłączają kompetencje państwowego granicznego inspektora sanitarnego w stosunku do określonych środków spożywczych zawierających produkty pochodzenia zwierzęcego, niebędące dozwolonymi substancjami dodatkowymi, można postawić tezę, iż kontrola produktów objętych takim wyłączeniem powinna należeć do obowiązków organów Inspekcji Weterynaryjnej.

Zakres pojęcia ubocznych produktów pochodzenia zwierzęcego, a tym samym zakres tych produktów podlegających weterynaryjnej kontroli granicznej, określony został przepisami rozporządzenia (WE) nr 1774/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 3 października 2002 r. ustanawiającego przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi. Art. 2 tego rozporządzenia definiuje produkt uboczny pochodzenia zwierzęcego jako każdą część tuszy zwierzęcia albo każdy materiał pochodzenia zwierzęcego nie przeznaczony do spożycia przez ludzi. Oznacza to, że wszelkie produkty pochodzenia zwierzęcego uznawane będą za produkt uboczny pochodzenia zwierzęcego, jeżeli nie są przeznaczone do spożycia przez ludzi. Ważną kwestię stanowi tutaj zamierzone przeznaczenie takiego produktu. Posługując się przykładem można wskazać, iż większość tusz zwierząt zabitych w celu spożycia przez ludzi zostanie spożytkowana w tym celu, ale niektóre ich części – nie. Nie jest to jednak konieczne spowodowane faktem, że nie nadają się do spożycia przez ludzi. Może być po prostu tak, że nie istnieje na nie odpowiedni rynek. A zatem, przykładowo, w części Europy, gdzie ozory krowie uważane są za towar delikatesowy, te elementy tusz krowich mogą być uznawane za mięso. W częściach Europy, gdzie nie istnieje rynek na ozory krowie, będą one uznawane za produkt uboczny pochodzenia zwierzęcego<sup>3</sup>.

Jednocześnie ustawa w art. 33 ustawy, implementującego przepis art. 16 dyrektywy 97/78/WE, wprowadza enumeratywny katalog produktów, które nie podlegają weterynaryjnej kontroli granicznej. Do grupy tej zaliczamy produkty:

- 1) stanowiące część osobistego bagażu podróżnych i przeznaczone do bezpośredniego spożycia, jeżeli pochodzą z państwa trzeciego lub jego części, z którego przywóz nie jest zabroniony, w ilościach określonych na podstawie przepisów odrębnych<sup>4</sup>;
- 2) wysyłane jako małe paczki przeznaczone dla osób fizycznych i niesprowadza-

<sup>3</sup> Przewodnik stosowania nowego rozporządzenia o produktach ubocznych pochodzenia zwierzęcego (WE) nr 1774/2002 przygotowany przez Komórkę do spraw Ryzyka Biologicznego Dyrekcji Generalnej Zdrowia i Ochrony Konsumentów Komisji Europejskiej, kwiecień 2004 r.

<sup>4</sup> Rozporządzenie Komisji (WE) nr 745/2004 z 16 kwietnia 2004 r. ustanawiające środki w odniesieniu do przywozu produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do indywidualnego spożycia (Dz. Urz. WE L 122, 26/04/2004) oraz rozporządzenie Komisji (WE) nr 136/2004 z 22 stycznia 2004 r. ustanawiające procedury kontroli weterynaryjnej w granicznym posterunku kontroli produktów przywożonych z krajów trzecich (Dz. Urz. WE L 021, 28/01/2004).

- ne w celach handlowych, jeżeli pochodzą z państwa trzeciego lub jego części, z których przywóz nie jest zakazany;
- 3) przeznaczone do spożycia przez załogę i pasażerów, w środkach transportu w komunikacji międzynarodowej, pod warunkiem, że produkty te nie zostaną wprowadzone na terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej;
  - 4) które nie przekraczają ilości określonej na podstawie przepisów odrębnych Unii Europejskiej oraz zostały poddane obróbce cieplnej w hermetycznie zamkniętym pojemniku o wskaźniku sterylizacji Fg w wysokości co najmniej 3,00 oraz:
    - a) stanowią część bagażu podróżnych i są przeznaczone do osobistego spożycia,
    - b) są wysyłane jako małe paczki przeznaczone dla osób fizycznych, pod warunkiem że nie są sprowadzane w celach handlowych;
  - 5) nie przeznaczone do sprzedaży próbki handlowe lub produkty przeznaczone na wystawy, pod warunkiem, że na ich wprowadzenie uzyskano pozwolenie właściwego terytorialnie powiatowego lekarza weterynarii;
  - 6) przeznaczone do określonych badań lub analiz, pod warunkiem, że produkty takie nie zostaną dostarczane do spożycia przez ludzi.

Po zakończeniu wystawy lub przeprowadzeniu badań lub analiz produkty, o których mowa w pkt. 5 i 6, podlegają zniszczeniu lub odesłaniu na warunkach określonych przez urzędowego lekarza weterynarii. W ustawie nie wskazano formy prawnej, w jakiej urzędowy lekarz weterynarii określa warunki zniszczenia lub odesłania przesyłki produktów przeznaczonych na wystawę albo do badań lub analiz. Należy przyjąć jednak, iż właściwy powiatowy lekarz weterynarii powinien w tym przypadku zastosować formę decyzji administracyjnej, jako aktu rozstrzygającego sprawę co do istoty, w myśl art. 104 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Limity wagowe, o których mowa w pkt 1 i 4, określa art. 8 rozporządzenia 136/2004, stanowiąc, iż produkty te nie powinny podlegać systematycznym kontrolom weterynaryjnym wymienionym w rozdziale 1 dyrektywy 97/78/WE, jeżeli ich ciężar wynosi mniej niż 1 kg. Produkty takie mogą być wwożone do Wspólnoty wyłącznie z dopuszczonych państw trzecich lub części dopuszczonych państw trzecich. Jednakże, z uwagi na możliwość wprowadzenia do Unii Europejskiej za pośrednictwem niektórych produktów pochodzenia zwierzęcego chorób zakaźnych zwierząt, rozporządzenie 745/2004 wprowadziło dodatkowe

obostrzenia. Zgodnie z art. 1, ust. 2 tego rozporządzenia wszystkie przesyłki zawierające mięso i produkty mięsne oraz mleko i produkty mleczarskie wwożone do Wspólnoty przez podróżnych lub przesyłane osobom prywatnym, podlegają wymogom dotyczącym przywozu określonym na mocy dyrektywy Rady 2002/99/WE. Takie produkty muszą pochodzić z państw, z których przywóz określonych produktów jest zezwolony i powinny być zaopatrzone w odpowiednie świadectwo zdrowia. Przesyłki produktów, o których mowa w tym rozporządzeniu, podlegają kontroli weterynaryjnej zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 136/2004, przy czym nie kwalifikują się one do zwolnienia z wymogu systematycznej kontroli weterynaryjnej, określonego w jego art. 8 ust. 1.

Zgodnie z art. 2 rozporządzenia spod tych wymagań zwolnione są przesyłki:

- 1) mleka w proszku dla niemowląt, pokarmu dla niemowląt i specjalnych środków spożywczych wymaganych ze względów medycznych, pod warunkiem, że produkt nie wymaga chłodzenia przed spożyciem, produkt jest opakowanym produktem firmowym i opakowanie jest nienaruszone, pod warunkiem, że ich ilość nie przekracza ilości, jaka mogłaby zasadnie zostać uznana za ilość, którą może spożyć jedna osoba;
- 2) przesyłek osobistych zawierających mięso i produkty mięsne oraz mleko i produkty mleczarskie z Grenlandii, Islandii, Lichtensteinu, Szwajcarii, Wysp Owczych, o ciężarze łącznym nie przekraczającym 5 kg.

Ponadto wymienione rozporządzenie nie ma zastosowania do przesyłek osobistych z Andory, Norwegii i San Marino. Jednakże, w celu odpowiedniego poinformowania pasażerów, te państwa trzecie wskazywane są we wszystkich odpowiednich materiałach informacyjnych jako państwa wyłączone.

Na marginesie powyższych rozważań, jakkolwiek w kontekście szeroko rozumianego wspólnotowego porządku prawnego, można wskazać, iż w stosunku do przesyłek zwierząt lub przesyłek produktów, można posługiwać się także ogólnym pojęciem **towaru**. Pojęcie to jest bowiem nierozdzielnie związane z funkcjonowaniem unii celnej pomiędzy państwami Unii. Termin towar został zdefiniowany w jednym z orzeczeń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS), w którym wskazał, iż towaram są „wszelkie produkty posiadające wartość wymierną w pieniądzu i mogące jako takie stanowić przedmiot transakcji handlowych” (29). Jednocześnie w orzeczeniach ETS można znaleźć definicję poszczególnych rodzajów produktów, przy-

jęte na potrzeby rozstrzygnięcia danej sprawy. Z punktu widzenia kompetencji organów Inspekcji Weterynaryjnej zaciekawienie może wzbudzić definicja lodów. Stosownie do orzeczenia ETS lody – jest to artykuł spożywczy, przeznaczony do konsumpcji w temperaturze około 0°C oraz zawierający co najmniej 25% białka pochodzenia zwierzęcego (30).

Wprowadzenie zwierząt lub produktów na terytorium Unii Europejskiej może mieć charakter **przywozu** lub **przewozu**.

W ustawie pojęcie przywozu zdefiniowane zostało jako wprowadzanie do wolnego obrotu zwierząt lub produktów, jak również zamiar takiego wprowadzania w rozumieniu przepisów prawa celnego. Zgodnie z rozporządzeniem Rady (EWG) nr 2913/92 z 12 października 1992 r., ustanawiającym Wspólnotowy Kodeks Celny, dopuszczenie do obrotu towaru przywiezionego z kraju trzeciego na terytorium Unii Europejskiej wiąże się z uzyskaniem przez taki towar statusu towaru wspólnotowego.

Przewóz zdefiniowany został w art. 2, ust. 1, pkt 2 ustawy i jest tożsamy z procedurą tranzytu w rozumieniu przepisów prawa celnego. Ustawa nie wskazuje, czy chodzi tutaj o tranzyt wewnętrzny, czy też zewnętrzny, którymi to pojęciami operuje Wspólnotowy Kodeks Celny, biorąc jednak pod uwagę, iż procedura dotyczy towarów pochodzących z krajów trzecich nie powinno budzić wątpliwości, że chodzi o drugą z wymienionych procedur. Procedura ta pozwala na przemieszczanie towarów z jednego do drugiego miejsca znajdującego się na obszarze celnym Wspólnoty.

Ogólne zasady przywozu zwierząt i produktów pochodzenia zwierzęcego określone zostały w art. 10 ustawy o weterynaryjnej kontroli granicznej. Przepisy tego artykułu wskazują na obowiązek zaopatrzenia przesyłki zwierząt lub produktów w świadectwo zdrowia lub dokument handlowy zaświadcujący, iż spełnia ona wszystkie wymagania zdrowotne, sanitarne, higieniczne zabezpieczające przed zagrożeniem epizootycznym oraz nakazują oznakowanie przesyłki w sposób zapewniający jej identyfikację.

W przypadku przesyłki, dla której wymagania przywozowe zostały określone (zharmonizowane) w przepisach Unii Europejskiej, przesyłka taka musi ponadto pochodzić z państwa trzeciego lub jego części, które znajduje się na listach ogłoszonych przez Komisję Europejską, a w przypadku produktów także z zakładów uprawnionych do wprowadzania takich produktów na terytorium Unii.

Zharmonizowane na poziomie wspólnotowym wymagania przywozowe dla zwierząt<sup>5</sup>, w polskim porządku prawnym

<sup>5</sup> Do zwierząt, dla których zostały określone wspólne wymagania w prawie Unii Europejskiej zaliczamy zwierzęta kopytne, ptaki, zwierzęta akwakultury (z wyłączeniem ozdobnych rybek akwariowych), małpy (*Simiae* i *Prosimiae*), pszczoły (*Apis mellifera*), trzmielce, zającowate, norki, lisy oraz psy, koty i fretki.

zostały implementowane art. 13, ust. 1–3 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, jak również w rozporządzeniach ministra właściwego do spraw rolnictwa, wydanych na podstawie art. 18, pkt 1, lit. a tej ustawy. Wymagania przywózowe dla produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do spożycia przez ludzi zostały implementowane w prawie polskim ustawą z 29 stycznia 2004 r. o wymaganiach weterynaryjnych dla produktów pochodzenia zwierzęcego (31) oraz rozporządzeniach określających wymagania dla poszczególnych kategorii produktów, wydanych na podstawie art. 5, ust. 2 tejże ustawy. Ponadto wymagania przywózowe dla niejadalnych produktów pochodzenia zwierzęcego zostały określone w art. 15, ust. 1 i 2 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt oraz w rozporządzeniach wydanych na podstawie art. 18, pkt 1, lit. b tej ustawy, a wymagania przywózowe dla produktów ubocznych stosownie do art. 15, ust. 3, wymienionej ustawy są określone w przepisach Unii Europejskiej ustanawiających przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi, tj. w rozporządzeniu (WE) nr 1774/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady.

Z inną sytuacją będziemy mieli do czynienia w przypadku przywozu zwierząt i produktów, dla których w przepisach Unii Europejskiej nie określono wspólnych wymagań weterynaryjnych. Przywóz takiej przesyłki może się odbywać, jeżeli zostały spełnione wymagania określone w przepisach państwa końcowego przeznaczenia, będącego jednocześnie państwem członkowskim Unii Europejskiej. W przypadku Polski odpowiednie wymagania przywózowe w stosunku do zwierząt niezharmonizowanych zawarte zostały w ustawie o ochronie zdrowia zwierząt i zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, w przypadku zaś środków spożywczych pochodzenia zwierzęcego w ustawie o wymaganiach weterynaryjnych dla produktów pochodzenia zwierzęcego.

Stosownie do art. 13, ust. 4 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt przywóz zwierząt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, dla których nie określono wspólnych wymagań weterynaryjnych

w przepisach Unii Europejskiej jest dopuszczalny, jeżeli na ten przywóz zostało wydane pozwolenie głównego lekarza weterynarii, a przesyłka zwierząt w rozumieniu przepisów o weterynaryjnej kontroli granicznej jest zaopatrzona w oryginał świadectwa zdrowia wystawionego przez urzędowego lekarza weterynarii tego państwa trzeciego, z którego są wysyłane zwierzęta. Świadectwo zdrowia dla takich zwierząt powinno:

- 1) być sporządzone co najmniej w języku polskim oraz języku urzędowym państwa trzeciego, z którego są przywożone zwierzęta;
- 2) potwierdzać, że zostały spełnione wymagania zdrowotne dla zwierząt określone w pozwoleniu wydanym przez głównego lekarza weterynarii, oraz zawierać numer i datę wydania tego pozwolenia.

Zgodnie z art. 6a, ust. 1 ustawy o wymaganiach weterynaryjnych dla produktów pochodzenia zwierzęcego przywóz z państwa trzeciego przesyłki produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych na rynek krajowy, nie zharmonizowanych lub nie w pełni zharmonizowanych<sup>6</sup> na poziomie prawa wspólnotowego jest dopuszczalny, jeżeli na przywóz zostało wydane pozwolenie głównego lekarza weterynarii, a przywożone produkty są zaopatrzone w oryginał świadectwa zdrowia wystawionego przez właściwy organ państwa trzeciego, z którego te produkty są przywożone. Świadectwo zdrowia powinno:

- 1) być sporządzone co najmniej w języku polskim oraz języku urzędowym państwa trzeciego, z którego są przywożone produkty pochodzenia zwierzęcego;
- 2) potwierdzać, że zostały spełnione wymagania weterynaryjne dla produktów pochodzenia zwierzęcego, określone w pozwoleniu wydanym przez głównego lekarza weterynarii,
- 3) zawierać numer i datę wydania pozwolenia głównego lekarza weterynarii.

Z jeszcze inną sytuacją prawno-administracyjną mamy do czynienia w przypadku przewozu towarów przez terytorium Unii Europejskiej, w tym Polski. Warunki przewozu przesyłek produktów zostały określone w art. 11 ustawy. Zgodnie z tym przepisem przewóz przesyłek produktów jest dopuszczalny, jeżeli:

- 1) przesyłka pochodzi z państwa trzeciego, z którego nie jest zabronione wpro-

wanie produktów na terytorium Unii Europejskiej, z wyjątkiem przesyłek produktów przemieszczanych z jednego statku powietrznego do innego statku powietrznego lub z jednego statku morskiego na inny statek morski, w tym samym porcie lotniczym lub w tym samym porcie morskim, wyłącznie w celach przeładunkowych, bez dalszego postoju, w limicie czasowym określonym przez Komisję Europejską;

- 2) na przewóz ten zostało wydane pozwolenie urzędowego lekarza weterynarii w granicznym posterunku kontroli właściwego ze względu na pierwsze miejsce wprowadzenia przesyłki na terytorium Unii Europejskiej;
- 3) osoba odpowiedzialna za przesyłkę, przed dokonaniem przewozu, zobowiązała się do odebrania przesyłki w razie jej odrzucenia lub do wyrażenia zgody na jej zniszczenie.

Warunki przewozu przesyłek zwierząt zostały określone w art. 12 ustawy. Przepis ten stanowi, iż przewóz przesyłek zwierząt jest dopuszczalny, jeżeli:

- 1) zostało wydane na ten przewóz pozwolenie urzędowego lekarza weterynarii w granicznym posterunku kontroli właściwego ze względu na miejsce, w którym przesyłka zostanie przedstawiona do kontroli na terytorium Unii Europejskiej i, jeżeli jest to konieczne, zostało wydane pozwolenie przez właściwą władzę państwa członkowskiego Unii Europejskiej, przez które jest dokonywany przewóz;
- 2) osoba odpowiedzialna za przesyłkę udokumentuje, że pierwsze państwo trzecie, do którego zostanie wprowadzona przesyłka, nie odmówi przyjęcia lub nie odeśle przesyłki, na której przywóz lub przewóz udzieliło pozwolenia;
- 3) osoba odpowiedzialna za przesyłkę zobowiąże się do przestrzegania podczas transportu przepisów o ochronie zwierząt;
- 4) po przeprowadzeniu weterynaryjnej kontroli granicznej lub po opuszczeniu stacji kwarantanny przez przesyłkę graniczny lekarz weterynarii potwierdzi, że przesyłka ta spełnia wymagania przywózowe;
- 5) graniczny lekarz weterynarii powiadomi o opuszczeniu przez przesyłkę granicznego posterunku kontroli właściwą władzę państwa członkowskiego Unii Eu-

<sup>6</sup> Pojęcie „produkty nie w pełni zharmonizowane” pojawiło się w ostatniej wykładni prawnej Komisji Europejskiej dotyczącej przedłożonych poddanych obróbce termicznej. Stosownie do odpowiedzi Komisji udzielonej głównemu lekarzowi weterynarii produkty takie w świetle obowiązujących przepisów wspólnotowych powinny być traktowane jako produkty „nie w pełni” objęte zharmonizowanymi przepisami wspólnotowymi. Oznacza to, że nie została opublikowana przez Komisję Europejską lista zakładów w państwach trzecich zatwierdzonych do eksportu tych produktów na terytorium UE, jak również nie został dla nich ustalony jednolity wzór wspólnotowego świadectwa zdrowia. Kwestie te pozostają w kompetencjach właściwych władz weterynaryjnych państw członkowskich UE. Jednocześnie zakład zajmujący się pozyskiwaniem przedłożonych powinien spełniać ogólne wymagania weterynaryjne zawarte w dyrektywie Rady (EWG) 77/99 w sprawie problemów zdrowotnych wpływających na produkcję i marketing produktów mięsnych i innych produktów pochodzenia zwierzęcego (OJ nr L 26 z 31 I 1977, s. 85, z późn. zm.). Dodatkowo przywóz przedłożonych możliwy jest, zgodnie z dyrektywą Rady (WE) 2002/99 z 16 grudnia 2002 r. ustanawiającą przepisy sanitarne regulujące produkcję, przetwarzanie, dystrybucję oraz wprowadzanie produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do spożycia przez ludzi (Dz. Urz. WE L 18 z 23 I 2003, str. 11, z późn. zm.), tylko z państw trzecich lub ich części, z których dopuszczony jest przywóz produktów mięsnych do Wspólnoty Europejskiej.



ropejskiej, przez które jest dokonywany przewóz, oraz graniczny posterunek kontroli wyjścia przesyłki, za pośrednictwem elektronicznego systemu wymiany informacji;

- 6) przejście przez jedno z terytoriów państw członkowskich Unii Europejskiej dokonane zgodnie z procedurą przewozową obowiązującą na terytorium Unii Europejskiej; podczas przewozu jest dopuszczalne dokonywanie czynności na przesyłce tylko w granicznym posterunku kontroli wejścia tej przesyłki lub granicznym posterunku kontroli jej opuszczenia jednego z terytoriów państw członkowskich Unii Europejskiej oraz w przypadku, gdy wymaga tego dobro zwierząt.

Jednocześnie w ustawie o weterynaryjnej kontroli granicznej zrezygnowano z enumeratywnego wyliczenia towarów, których przywóz lub przewóz jest zabroniony. Zamiast tego przyjęto ogólną

klauzulę, w której zabroniony jest przywóz i przewóz zwierząt oraz produktów stwarzających groźbę rozprzestrzeniania się chorób zakaźnych zwierząt.

### Piśmiennictwo

1. Dz. U. z 2003 r. nr 165, poz. 1590, z późn. zm.
2. Dz. U. z 1999 r. nr 66, poz. 752, z późn. zm.
3. Nowak S., Nowak M.: *Krajowe przepisy weterynaryjne, komentarze, wzory orzeczeń*. Opole 1988, s. 51.
4. Dz. U. z 2001 r. nr 129, poz. 1438.
5. Prandota J.: *Problematyka weterynaryjna*. Warszawa 2000, s. 7.
6. Rudy A., Rudy M.: Kontrola weterynaryjna na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej. *Życie Wet.* 2000, 75, 529–533.
7. Dz. Urz. WE L 395, 30/12/1989, z późn. zm.
8. Dz. Urz. WE L L 224, 18/08/1990.
9. Dz. U. z 2004 r. nr 16, poz. 145.
10. Dz. Urz. WE L 268, 24/09/1991, z późn. zm.
11. Dz. Urz. WE L 024, 30/01/1998.
12. Dz. U. z 2004 r. nr 16, poz. 164.
13. Dz. U. z 2004 r. nr 31, poz. 270.
14. Dz. U. z 2001 r. nr 123, poz. 1350, z późn. zm.
15. Dz. U. z 2004 r. nr 69, poz. 625, z późn. zm.
16. Dz. Urz. WE L 146, 13/06/2003, z późn. zm.

17. Boć J.: Organizacja prawna administracji. W: *Prawo administracyjne*, pod red. J. Bocia, Kolonia Limited 2000, s. 124.
18. Dz. U. z 1999 r. nr 82, poz. 928, z późn. zm.
19. Dz. U. z 2004 r. nr 33, poz. 287, z późn. zm.
20. Błaś A., Boć J., Jeżewski J.: *Administracja publiczna*, pod red. J. Bocia, Kolonia Limited 2003, s. 183.
21. Dz. U. z 2001 r. nr 80, poz. 872, z późn. zm.
22. Dz. U. z 2000 r. nr 98, poz. 1071, z późn. zm.
23. Lang J., Służewski J., Wierzbowski M., Wiktorowski A.: *Polskie prawo administracyjne*. Warszawa 1995, s. 53.
24. Błaś A., Boć J., Jeżewski J.: *Administracja publiczna*, pod red. J. Bocia, Kolonia Limited 2003, s. 175.
25. Dz. U. z 199 r. nr 49, poz. 483, z późn. zm.
26. Dz. Urz. WE L 121, 08/05/2002.
27. Dz. U. z 2005 r. nr 31, poz. 265.
28. Dz. U. z 2004 r. nr 86, poz. 809.
29. Sprawa 7/68 KE v. Włochy, wyrok z 10 grudnia 1968 r. Zb. Orz. 1968, s. 423.
30. Czaplinski W.: Swoboda przepływu towarów. W: *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*, pod red. J. Barcza. Warszawa 2003.
31. Dz. U. z 2004 r. nr 33, poz. 288, z późn. zm.

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