

*Bartosz Rakoczy*

## **CHARAKTER PRAWNY I ZNACZENIE PROTOKOŁU KONTROLI PROWADZONEJ PRZEZ ORGANY ADMINISTRACJI WETERYNARYJNEJ W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM**

Kontrola stanowi istotny element działalności administracji publicznej. W nauce administracji i naukach prawnych wskazuje się jednak przede wszystkim na kontrolę administracji, a nie na kontrolę sprawowaną przez administrację wobec podmiotów od niej niezależnych<sup>1</sup>. Tymczasem niemniej ważny element kontroli i systemu kontroli stanowią relacje pomiędzy organami administracji publicznej, a podmiotami spoza administracji publicznej, a nawet szerzej – podmiotami prywatnoprawnymi. Kontrola wykonywana wobec tych ostatnich podmiotów może bowiem spowodować wszczęcie określonego postępowania administracyjnego, a protokół kontroli stanowić może istotny dowód w sprawie. Słusznie zauważa J. Boć, iż „Kontroli prawnej poddani są w różnej formie, zasięgu i intensywności wszyscy obywatele i wszystkie jednostki organizacyjne w państwie, w tym także administracja publiczna zarówno w sensie podmiotowym, jak i przedmiotowym. Administracja odgrywa tu zresztą dwie role: raz jest podmiotem kontrolowanym, drugi raz kontrolującym”<sup>2</sup>.

Przykładem takiej właśnie sytuacji, gdy administracja publiczna występuje jako podmiot kontrolujący, jest rozwiązanie przyjęte w ustawie z 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej<sup>3</sup>. Ustawodawca nadał protokołowi kontroli szczególny charakter, który m.in. przejawia się w tym, że protokół odgrywa istotną rolę w postępowaniach administracyjnych. Przedmiotem analizy jest charakter prawny i znaczenie w postępowaniu administracyjnym protokołu kontroli sporządzanego przez organy administracji weterynaryjnej. Artykuł będzie przede wszystkim dotyczył znaczenia procesowego takiego protokołu, ze szczególnym uwzględnieniem postępowania dowodowego.

Jak stanowi art. 19a ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej „Przeprowadzenie kontroli ma na celu ustalenie stanu faktycznego i porównanie go ze stanem pożądanym, określo-

<sup>1</sup> Por. chociażby E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2010, s. 224 i nast.; J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, wyd. 3, Warszawa 2012; M. Możdżeń-Marcinkowski, *Wstęp do prawa administracyjnego ogólnego*, wyd. 3, Warszawa 2012; J. Boć, *Nauka administracji*, red. J. Boć Wrocław 2013, s. 323 i nast.

<sup>2</sup> J. Boć, *Nauka...*, s. 323.

<sup>3</sup> DzU z 2010 r. Nr 112, poz. 744 z późn. zm.

nym w prawodawstwie weterynaryjnym, oraz dokonanie oceny i podjęcie działań wynikających z ustaleń kontroli”.

Przepis ten stanowi normatywny wyraz koncepcji kontroli dokonywanej przez organy administracji weterynaryjnej. Co istotne, ustawodawca pozostaje w typowej konwencji pojęcia kontrola, choć adresatem kontroli prowadzonej przez organy administracji weterynaryjnej są podmioty prywatne, spoza administracji publicznej. Uregulowanie przyjęte w analizowanym przepisie pozostaje spójne z założeniami teoretycznymi kontroli, na które zwraca się uwagę m.in. w wyżej już przywoływanym piśmiennictwie.

Dla analizowanego problemu istotne znaczenie ma ostatni element, wskazany w art. 19a ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej. Ustawodawca przyjął bowiem, iż kontrola ma również skutkować koniecznością podjęcia działań wynikających z ustaleń kontroli. Sformułowanie „podjęcie działań” ma charakter bardzo szeroki i mieści w sobie wszelkie możliwe sposoby dalszego działania, w tym również wszczynanie postępowań administracyjnych<sup>4</sup>.

Ustalenia poczynione podczas kontroli mogą więc, a nawet powinny, inicjować inne działania administracji weterynaryjnej, stąd też dla analizowanego zagadnienia znaczenie mają dwie kwestie – po pierwsze zagwarantowanie rzetelnego ustalenia stanu faktycznego, po drugie właściwe jego utrwalenie.

Zasadniczym celem kontroli prowadzonej przez organy administracji weterynaryjnej jest ustalenie stanu faktycznego. Trafnie zauważa J. Jagielski, iż kategoria kontroli oznacza również funkcję obejmującą obserwowanie i rozpoznawanie danej działalności lub stanu, czyli ustalenie ich rzeczywistego obrazu w określonym miejscu i czasie<sup>5</sup>.

Ustalenie stanu faktycznego wymaga od organów administracji publicznej, w tym i organów administracji weterynaryjnej, szczególnie rzetelnego i sumiennego ustalenia takiego stanu faktycznego. Z drugiej jednak strony nie zwalnia to prawodawcy od obowiązku zapewnienia stosownych gwarancji dla podmiotu kontrolowanego. W analizowanym przypadku gwarancje takie reguluje art. 19c ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej, który stanowi „1. Kontrolę przeprowadza się w obecności kierownika podmiotu kontrolowanego albo osoby przez niego upoważnionej.

2. Kontrolujący dokonuje ustaleń stanu faktycznego na podstawie zebranych w toku kontroli dowodów.

3. Dowodami są w szczególności dokumenty, oględziny, zeznania świadków, opinie biegłych oraz wyjaśnienia i oświadczenia”.

Ponadto gwarancje właściwego ustalenia stanu faktycznego daje art. 19e ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej, stanowiący, iż „1. Podmiotowi kontrolowanemu przysługuje, przed podpisaniem protokołu kontroli, prawo zgłoszenia zastrzeżeń do ustaleń zawartych w protokole kontroli.

2. Zastrzeżenia zgłasza się na piśmie w terminie 7 dni od dnia otrzymania protokołu kontroli.

<sup>4</sup> Działania te obejmują także możliwość zawiadamiania innych organów administracji publicznej, a także organów wymiaru sprawiedliwości.

<sup>5</sup> J. Jagielski, *Kontrola...*, s. 17.

3. W przypadku uwzględnienia zastrzeżeń wniesionych przez podmiot kontrolowany, kontrolujący dokonuje zmian w protokole kontroli przez opisanie zmiany brzmienia jego poszczególnych fragmentów lub dokonanie skreśleń.
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”.

Można więc przyjąć, iż ustalenia stanu faktycznego następuje na podstawie dowodów, które są przeprowadzane z zachowaniem gwarancji uczestnictwa podmiotu kontrolowanego. Podmiot kontrolowany może wnieść zastrzeżenia do protokołu kontroli.

Jak wyżej już zaznaczono ustalenia poczynione podczas kontroli mogą stanowić przyczynek do dalszych działań organów administracji weterynaryjnej, a także innych organów. Dlatego też ustawodawca wymaga nie tylko, aby ustalono we właściwy sposób stan faktyczny, ale też, tak ustalony stan faktyczny utrwalić właśnie na potrzeby dalszych ewentualnych postępowań administracyjnych, karnych, czy nawet cywilnych.

Gwarancją prawidłowego utrwalenia stanu faktycznego jest ujęcie go w prawem określoną formę, którą w tym wypadku jest protokół kontroli. Art. 19d ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej wskazuje, jakie elementy powinien on zawierać. Za szczególnie istotne z badanego punktu widzenia należy uznać: opis stwierdzonego w wyniku kontroli stanu faktycznego, w tym ujawnionych nieprawidłowości oraz ich zakresu i skutków, a także pouczenie o prawie, sposobie i terminie wniesienia zastrzeżeń do ustaleń zawartych w protokole kontroli i złożenia wyjaśnień oraz o prawie odmowy podpisania protokołu kontroli.

Obok samego protokołu kontroli organ prowadzi też akta kontroli. W myśl art. 19d ust. 2 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej do akt kontroli włącza się:

- „1) notatki służbowe z czynności mających znaczenie dla ustaleń kontroli, sporządzone przez kontrolującego, oraz inne dowody, oceny, wnioski lub zalecenia;
- 2) informacje i dokumenty oraz poświadczone za zgodność z oryginałem kopie decyzji i powiadomień;
- 3) kopie dokumentów, poświadczone za zgodność z oryginałem, lub dokumenty sporządzone przez kontrolującego, poświadczone za zgodność z dokumentacją źródłową”.

Ustalenia poczynione w protokole kontroli będą mogły być podstawą prowadzenia dalszych działań. Jak stanowi art. 19f ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej „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”.

W stosunku do art. 19a tejże ustawy, który był już przywoływany wyżej, istotną różnicą jest to, że ten ostatni przepis odwołuje się do przeprowadzenia kontroli, podczas

gdą art. 19f ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej odwołuje się jedynie do ustaleń ujętych w protokole kontroli. W tym ostatnim przypadku ustawodawca nawiązuje nie tyle do samego procesu kontroli, a do sposobu utrwalenia ustaleń, przybierającego postać protokołu kontroli, wraz z aktami kontroli.

Z art. 19f ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej wynika, iż ustalenia ujęte w protokole kontroli mogą być podstawą do dalszego procedowania przez określone organy, nie tylko zresztą administracji weterynaryjnej. Szczególnie istotne dla badanego zagadnienia jest to, że protokół z kontroli będzie pełnił określoną rolę procesową w ewentualnie później toczących się postępowaniach, przy czym przedmiotem zainteresowania będzie jedynie postępowanie administracyjne.

Ustalenia poczynione w protokole kontroli mogą być przyczyną wszczęcia stosownego postępowania administracyjnego przez organy administracji weterynaryjnej. Zakres tych postępowania bywa zróżnicowany, niemniej w każdym z nich istotną rolę odgrywają ustalenia stanu faktycznego. Sam zresztą prawodawca w art. 107 k.p.a. wyraźnie przywiązuje istotną wagę do uzasadnienia faktycznego. Zgodnie z § 3 art. 107 k.p.a. „Uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne – wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa”.

Stąd też w postępowaniu administracyjnym ustalenie stanu faktycznego nabiera istotnego znaczenia. W piśmiennictwie ów element postępowania administracyjnego nazywa się trafnie postępowaniem wyjaśniającym<sup>6</sup>. Jak zauważa J. Borkowski „W stadium postępowania, które można nazwać wyjaśniającym (...) lub rozpoznawczym (...), podejmowane są czynności procesowe o zasadniczym znaczeniu dla ustalenia stanu faktycznego i prawnego istoty sprawy administracyjnej”<sup>7</sup>.

Dla badanego problemu podstawowe znaczenie ma jednak pytanie o to, czy czynności o zasadniczym znaczeniu dla ustalenia stanu faktycznego istoty sprawy administracyjnej mogą być podejmowane jeszcze przed postępowaniem? Pozornie pytanie to brzmi paradoksalnie, gdyż dotyczy ono tego, czy organ może ustalać stan faktyczny jeszcze przed wszczęciem postępowania, a jeśli nawet tak, to jakie istnieją gwarancje procesowe dla strony takiego postępowania?

Przed wszystkim należy zastanowić się nad tym, dlaczego w ogóle możliwe jest dopuszczenie ustalania stanu faktycznego przed czy poza postępowaniem administracyjnym?

J. Borkowski zauważa, iż „Postępowanie dowodowe służy wyjaśnieniu sprawy zgodnie z obowiązkiem dochodzenia prawdy obiektywnej, ale równocześnie muszą być ustalone te wszystkie okoliczności, które umożliwiają wyważenie racji interesu publicz-

<sup>6</sup> Niekiedy pojęcie to błędnie oznacza fazę poprzedzającą wszczęcie postępowania administracyjnego, w której organ bada, czy w ogóle postępowanie winno być wszczęte.

<sup>7</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, A. Skoczylas, *Prawo procesowe administracyjne*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 147.

nego i słusznego interesu stron przy rozstrzygnięciu sprawy<sup>78</sup>. Autor ten wprowadza tym samym do postępowania dowodowego konieczność wyważenia racji interesu publicznego i słusznego interesu stron. Szczególnie na uwagę zasługuje ów interes publiczny. On to bowiem uzasadnia możliwość ustalania stanu faktycznego poza postępowaniem administracyjnym.

Z punktu widzenia działalności organów administracji weterynaryjnej istotne znaczenie ma postępowanie kontrolne<sup>9</sup>, o którym była już mowa wyżej. Znaczenie kontroli w sprawnym funkcjonowaniu administracji weterynaryjnej znalazło swój wyraz w art. 84a ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>10</sup>. Przepis ten bowiem wyłącza większość przepisów o kontroli przedsiębiorcy właśnie w odniesieniu do zakresu przedmiotowego działań organów administracji weterynaryjnej. Zatem gwarancje dla przedsiębiorcy w zakresie sposobu, częstotliwości, zakresu itp., nie obejmują działań organów administracji weterynaryjnej.

U podstaw takiego wyłączenia leży przekonanie ustawodawcy o konieczności szybkiego działania organu, sprawności podejmowanych przez niego działań w kontekście chronionych dóbr (np. zagrożenie życia poprzez wprowadzanie do obrotu mięsa pochodzącego ze zwierząt karmionych z naruszeniem prawa paszowego) i co najważniejsze utrwalenie wyjątkowo ulotnego stanu faktycznego. Ulotność tego stanu faktycznego przejawia się w tym, że możliwy jest on do ustalenia jedynie w tym momencie, w którym organ dokonuje kontroli. Nie ma w zasadzie możliwości ustalania tego stanu faktycznego w ramach prowadzonego już później postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego. Trudno sobie wyobrazić, jak w takim postępowaniu organ miałby dowodzić stronie, iż w paszy, którą karmiono zwierzęta znalazły się niedozwolone prawem elementy. Wszak wymiana paszy nie stanowi żadnego problemu. Tą okoliczność, wskazaną jedynie jako przykład, można ustalić jedynie w chwili dokonywania kontroli.

Nie należy się zatem dziwić, że specyfika działań organów administracji weterynaryjnej, a także daleko idąca specjalizacja, wymogły od prawodawcy takie, a nie inne podejście do kwestii utrwalania stanu faktycznego.

W przypadku ustalania stanu faktycznego, przynajmniej w jego zasadniczej części ciężar przesunął się z typowego rozwiązania, polegającego na tym, iż taki stan faktyczny ustala się w toku postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego, na etap postępowania kontrolnego. Mając świadomość, iż to właśnie w postępowaniu kontrolnym ustala się zasadniczą część stanu faktycznego, ustawodawca zapewnił podmiotowi kontrolowanemu określone gwarancje, łącznie z prawem do wniesienia zastrzeżeń. WSA w Bydgoszczy w dwóch nieprawomocnych wyrokach II SA/Bd 933/13 i II SA/Bd 934/13 wyraźnie opowiedział się za stanowiskiem, iż jeżeli strona kontrolowana nie wniesie zastrzeżeń do protokołu z kontroli, to wygasa jej uprawnienie do negocjowania ustaleń poczynionych w tym protokole. Tym samym ten sąd przyjął, iż ustalanie stanu faktycznego

---

<sup>8</sup> Tamże.

<sup>9</sup> Por. M. Rudy, *Wstęp do prawa sanitarnego i weterynaryjnego*, Wrocław 2010, s. 282.

<sup>10</sup> DzU z 2013, poz. 672 z późn. zm.

nastąpiło w postępowaniu kontrolnym i w ramach tego postępowania zapewniono stronie możliwość negocjowania poczynionych ustaleń. Późniejsza negacja ustalonego stanu faktycznego jest już spóźniona. Widać więc i w orzecznictwie dopuszczalność przesunięcia ustaleń stanu faktycznego z postępowania jurysdykcyjnego na postępowanie kontrolne. Kwestia ta jest jednak w orzecznictwie sporna, gdyż można również odnotować orzeczenia, w których sądy przyjmują pogląd, iż dopuszczalne jest kwestionowanie w postępowaniu jurysdykcyjnym ustalenia poczynione w postępowaniu kontrolnym. Taki pogląd przyjął chociażby WSA w Bydgoszczy w wyroku z 27 listopada 2013 w sprawie sygn. II SA 984/13. Ten jednak kierunek orzecznictwa jest niewłaściwy. Przede wszystkim ten kierunek zdaje się nie doceniać ulotności stanu faktycznego. W rzeczywistości ustalanie stanu faktycznego w postępowaniu jurysdykcyjnym uniemożliwia organowi administracji publicznej wykazania naruszenia przez stronę postępowania normy prawnej. Okoliczności, które by mogły o tym świadczyć, już się zmieniły. Pomija się też kwestię, iż w postępowaniu jurysdykcyjnym nie ma możliwości ponownego ustalania określonych okoliczności, gdyż ten stan, który podczas kontroli został stwierdzony, już nie istnieje. Nie bez znaczenia jest również i ten argument, że w istocie daje się stronie prawo dwukrotnego negocjowania stanu faktycznego – raz w razie wniesienia zastrzeżeń, a drugi raz w postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym. Można jeszcze uznać za dopuszczalne najpierw wniesienie zastrzeżeń do protokołu z kontroli, a w razie ich nieuwzględnienia kwestionowanie stanu faktycznego w postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym. Natomiast jest to całkowicie niedopuszczalne w sytuacji, gdy strona nie wniosła zastrzeżeń do protokołu kontroli, a neguje jego treść i poczynione w nim ustalenia na etapie postępowania jurysdykcyjnego.

Ustalanie stanu faktycznego łączone jest w piśmiennictwie przede wszystkim z zasadą legalności, wyrażoną w art. 7 k.p.a., czy też, jak wskazuje B. Adamiak, z zasadą kontroli i nadzoru nad przestrzeganiem prawa w postępowaniu; prawdy obiektywnej, uwzględnienia interesu społecznego i słusznego interesu obywateli<sup>11</sup>.

Ustalanie stanu faktycznego jest jednak przede wszystkim łączone z art. 77 k.p.a., zgodnie z którym „§ 1. Organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzeć cały materiał dowodowy.

§ 2. Organ może w każdym stadium postępowania zmienić, uzupełnić lub uchylić swoje postanowienie dotyczące przeprowadzenia dowodu.

§ 3. Organ przeprowadzający postępowanie na wezwanie organu właściwego do załatwienia sprawy (art. 52) może z urzędu lub na wniosek strony przesłuchać również nowych świadków i biegłych na okoliczności będące przedmiotem tego postępowania.

§ 4. Fakty powszechnie znane oraz fakty znane organowi z urzędu nie wymagają dowodu. Fakty znane organowi z urzędu należy zakomunikować stronie”.

Jak zauważa F. Elżanowski „Nałożony w art. 77 par. 1 k.p.a. obowiązek wyczerpującego zebrania materiału dowodowego zobowiązuje organ do czynnego działania

<sup>11</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 13, Warszawa 2014, s. 57.

w postępowaniu wyjaśniającym, polegającym na poszukiwaniu dowodów pozwalających na dojście do prawdy obiektywnej<sup>12</sup>.

Stanowisko takie jest zresztą szeroko przyjmowane i w piśmiennictwie i w orzecznictwie i jego dalsza analiza w ramach tego opracowania jest niecelowa. W analizowanym jednak przypadku sytuacja przedstawia się odmiennie. Organ wprowadzie nie jest zwolniony od ustalania w postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym prawdy materialnej, niemniej jednak zasadniczych ustaleń stanu faktycznego dokonuje on w ramach innego postępowania, jakim jest postępowanie kontrolne.

Powstaje jednak pytanie, to na czym ma polegać wykonywanie obowiązku organu dążenia do ustalenia prawdy materialnej. Działania w ramach postępowania kontrolnego zmierzają do ustalenia stanu faktycznego na moment kontroli, a następnie na porównaniu tego stanu ze stanem oczekiwanym przez prawodawcę. Jednak same ustalenia, dokonywane podczas kontroli, nie składają się jeszcze na prawdę materialną w rozumieniu prawa procesowego, a przynajmniej nie w każdym przypadku. W postępowaniu jurysdykcyjnym organ dąży do wydania decyzji, która w przypadku działań organów administracji weterynaryjnej, które prowadziły kontrolę, ma charakter decyzji represyjnej (np. nałożenie administracyjnej kary pieniężnej, zakaz wprowadzania produktu do obrotu, obowiązek wykonania określonych działań itp.). O wydaniu decyzji represyjnej nie decydują jedynie ustalenia poczynione w protokole kontroli, gdyż one jedynie pozwalają organowi przyjąć określony stan faktyczny, zastany na dzień dokonania tejże kontroli. O wydaniu takiej decyzji rozstrzygać mogą również elementy subiektywne. W tej sytuacji organ zobowiązany jest badać także i owe elementy. O tym, czy takie elementy dla rozstrzygnięcia mają znaczenie, decyduje norma prawna<sup>13</sup>. Ona niekiedy decyduje o konieczności zbadania innych okoliczności, które nie są ustalane w protokole kontroli.

Natomiast z całą pewnością ustalenia stanu faktycznego zawarte w protokole z kontroli mają wiążący charakter i to dla organu i to dla podmiotu kontrolowanego, o ile ów podmiot nie wniósł zastrzeżeń do tego protokołu.

Pozostaje jeszcze rozważyć, jaki charakter procesowy ma protokół z kontroli. Jak słusznie zauważa się w piśmiennictwie, katalog środków dowodowych w ramach postępowania administracyjnego ma charakter otwarty<sup>14</sup>.

Sam k.p.a. wymienia jedynie przykładowe środki dowodowe w art. 75 § 1 k.p.a., który stanowi, iż „Jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do

<sup>12</sup> *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Warszawa 2011, s. 392.

<sup>13</sup> Np. nie wystarczy dla wydania decyzji samo tylko stwierdzenie, iż naruszono normę prawną, a stosownych ustaleń dokonano w protokole kontroli. Niekiedy prawodawca nakazuje jeszcze organowi badać, czy owo naruszenie może przynieść negatywne skutki. Przykładem może być chociażby stosowany bezpośrednio przez organy administracji weterynaryjnej art. 1 rozporządzenia Komisji (WE) Nr 494/98 z 27 lutego 1998 r. ustanawiające szczegółowe przepisy wykonawcze do rozporządzenia Rady (WE) nr 820/97 w odniesieniu do stosowania minimalnych sankcji administracyjnych w ramach systemu identyfikacji i rejestracji bydła.

<sup>14</sup> Tak chociażby R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2008, s. 402.

wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny”.

Już tylko, biorąc pod uwagę wskazany wyżej katalog otwartych środków dowodowych, protokół z kontroli bez wątplenia musi być uznany za dowód z dokumentu. Rozważenia wymaga to, czy jest to dokument urzędowy, czy też należy go zakwalifikować inaczej?

Definicję dokumentu urzędowego zawiera art. 76 § 1 k.p.a., stanowiący, iż „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”.

W piśmiennictwie przyjmuje się, że „Aby dokument urzędowy korzystał ze zwiększonej mocy dowodowej, musi spełniać dwie przesłanki: musi być wydany przez uprawniony do tego organ (podmiot) oraz musi być sporządzony w przepisanej formie”<sup>15</sup>.

A. Wróbel uzupełnia ten katalog, wskazując, iż „Dokumentem urzędowym w rozumieniu komentowanego przepisu jest dokument, który został sporządzony: a) w przepisanej formie; b) przez powołany do tego organ państwowy lub organ jednostki organizacyjnej albo podmiotu w zakresie poruczonych im z mocy prawa lub porozumienia spraw wymienionych w art. 1 pkt 1 i 4; c) w zakresie działania tego organu”<sup>16</sup>.

Nie ulega wątpliwości, iż protokół kontroli spełnia wszystkie wymogi dokumentu urzędowego. Jest on bowiem sporządzany przez powołany do tego organ administracji weterynaryjnej, w zakresie działania tego organu. Co istotne ustawodawca określa jego formę. Zatem protokół jest sporządzany w formie prawem przepisanej. Te okoliczności decydują o tym, iż protokół kontroli będzie miał procesowy charakter dokumentu urzędowego.

Korzystać więc będzie z domniemania, iż stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo stwierdzone. Oczywiście to domniemanie jest wzruszalne, tyle tylko, że jego wzruszenie powinno nastąpić poprzez wniesienie zastrzeżeń do protokołu kontroli, a nie poprzez negowanie protokołu w toku postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego.

Reasumując, należy wskazać, iż protokół kontroli, sporządzany przez organy administracji weterynaryjnej, odgrywa istotną, żeby nie rzec kluczową rolę w ustalaniu stanu faktycznego dla potrzeb ewentualnego postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego. Ustalenia poczynione w tym protokole mogą być przyczynkiem do prowadzenia postępowań, w tym postępowań administracyjnych jurysdykcyjnych. W toku takiego postępowania ustalanie stanu faktycznego w rozumieniu procesowym następuje na podstawie protokołu kontroli. Z punktu widzenia procesowego ma on charakter dokumentu urzędowego.

Ustawodawca w ustawie o Inspekcji Weterynaryjnej gwarantuje podmiotowi kontrolowanemu możliwość kwestionowania ustaleń poczynionych w protokole kontroli. Negacja ta powinna mieć postać zastrzeżeń do protokołu kontroli. Zachowane są więc

<sup>15</sup> G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 2, Warszawa 2010, s. 317.

<sup>16</sup> M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 5, Warszawa 2013, s. 156.



standardy ochrony interesów podmiotu kontrolowanego, a następnie potencjalnej strony postępowania.

U podstaw przyjętych w ustawie o Inspekcji Weterynaryjnej rozwiązań legło przede wszystkim dążenie ustawodawcy do utrwalenia stanu faktycznego, który ma w istocie charakter ulotny, a który nie mógłby być ustalany w ramach postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego, ze względu na niedostępność dowodów. Dążenie do ustalania stanu faktycznego jedynie w postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym, z pominięciem wiążącego charakteru protokołu kontroli, prowadziłyby do konieczności umarzania postępowań ze względu na brak dowodów naruszeń prawa. To z kolei wypaczałoby sens działań samych organów administracji weterynaryjnej, które musi cechować szybkość i sprawność oraz skuteczność działania. Gwarancją skuteczności i sprawności jest bez wątpienia uznanie wiążącej dla ustalania stanu faktycznego mocy protokołu kontroli.

### **Streszczenie**

Należy wskazać, iż protokół kontroli, sporządzany przez organy administracji weterynaryjnej, odgrywa istotną, żeby nie rzec kluczową rolę w ustalaniu stanu faktycznego dla potrzeb ewentualnego postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego. Ustalenia poczynione w tym protokole mogą być przyczynkiem do prowadzenia postępowań, w tym postępowań administracyjnych jurysdykcyjnych. W toku takiego postępowania ustalanie stanu faktycznego w rozumieniu procesowym następuje na podstawie protokołu kontroli. Z punktu widzenia procesowego ma on charakter dokumentu urzędowego.

Ustawodawca w ustawie o Inspekcji Weterynaryjnej gwarantuje podmiotowi kontrolowanemu możliwość kwestionowania ustaleń poczynionych w protokole kontroli. Negacja ta powinna mieć postać zastrzeżeń do protokołu kontroli. Zachowane są więc standardy ochrony interesów podmiotu kontrolowanego, a następnie potencjalnej strony postępowania.

U podstaw przyjętych w ustawie o Inspekcji Weterynaryjnej rozwiązań legło przede wszystkim dążenie ustawodawcy do utrwalenia stanu faktycznego, który ma w istocie charakter ulotny, a który nie mógłby być ustalany w ramach postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego, ze względu na niedostępność dowodów. Dążenie do ustalania stanu faktycznego jedynie w postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym, z pominięciem wiążącego charakteru protokołu kontroli, prowadziłyby do konieczności umarzania postępowań ze względu na brak dowodów naruszeń prawa. To z kolei wypaczałoby sens działań samych organów administracji weterynaryjnej, które musi cechować szybkość i sprawność oraz skuteczność działania. Gwarancją skuteczności i sprawności jest bez wątpienia uznanie wiążącej dla ustalania stanu faktycznego mocy protokołu kontroli.

**Słowa kluczowe:** weterynaria, organy weterynarii, postępowanie administracyjne, protokół

### **Legal Character and Role of the Report on the Inspection Conducted by Veterinary Authorities in the Administrative Proceedings**

#### **Summary**

It should be noted that the inspection report issued by veterinary inspection authorities plays a significant or even a key role in determining the facts for the purposes of administrative proceedings, if any. The findings recorded in such a report can become the cause of the proceedings, including administrative proceedings. In the course of such proceedings the facts will be determined on the basis

of the inspection report. From the point of view of the procedure the inspection report is an official document.

In the Veterinary Inspection Act the legislator guarantees the right of the inspected entity to challenge the findings of the inspection report. Such a challenge should take the form of reservations attached to the inspection report in question. Thus, standards for the protection of interests of the inspected entity that may become a party to the proceedings are maintained.

The solutions adopted in the Veterinary Inspection Act are primarily underlain by the legislator's endeavour to ensure the consolidating of the facts which by their very nature are transitory and therefore not amenable to be established under administrative proceedings due to the unavailability of evidence. The attempt at establishing the facts in administrative proceedings only, i.e. by leaving out the binding character of the inspection report, would result in the necessity to discontinue proceedings with regard to the lack of evidence for a breach of law. This in turn would amount to a distortion of the ratio underlying the measures taken by the veterinary inspection authorities whose activities must be swift, efficient and effective. Without any doubt the effectiveness and efficiency are guaranteed by recognising that the inspection report has a binding force for the determination of the facts.

**Key words:** veterinary services veterinary authorities administrative proceedings certificate