

PRZEGLĄD PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

(7)2024 • DOI: 10.17951/ppa.2024.7.159-174

UNIwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

MICHAŁ RUDY

m.rudy@kancelaria-result.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-2323-1058>

Pojęcie nadzoru materialnego nad dobrostanem zwierząt

The Concept of Material Supervision over Animal Welfare

Wprowadzenie

W ostatnich latach, w miarę rosnącej globalnej świadomości dotyczącej ochrony zwierząt, społeczeństwa zaczęły konfrontować się z nowymi wyzwaniami. Ten wzrost świadomości ma źródło w zwiększonym zainteresowaniu kwestiami humanitarnej ochrony zwierząt, co przekłada się na wymaganie wyższych standardów ich traktowania i opieki.

W tym dynamicznie zmieniającym się środowisku system nadzoru nad dobrostanem zwierząt nabiera szczególnego znaczenia. Nadzór ten jest jednym z kluczowych aspektów zapewnienia prawidłowego funkcjonowania państwa i jego instytucji w dziedzinie egzekwowania norm prawa administracyjnego. Proces ten rozumiany jest jako zapewnienie realizacji i przestrzegania norm postępowania przez podmioty podległe nadzorowi organów administracji publicznej (podmioty nadzorowane). Nadzór administracyjny stanowi przy tym istotny element tego procesu i obejmuje szereg działań, w tym tych mających na

celu kontrolę i weryfikację zgodności działania podmiotów podległych przepisom prawa administracyjnego z ustalonymi w przepisach standardami.

Jest to system wielowymiarowy, który nie tylko odpowiada na potrzeby ochrony praw zwierząt, lecz także służy utrzymaniu ogólnych standardów dobrobytu. Obejmuje on szeroką gamę działań: począwszy od kontrolowania warunków, w jakich zwierzęta są utrzymywane, przez egzekwowanie przestrzegania przepisów prawnych, kończąc na promowaniu dobrych praktyk wśród właścicieli i posiadaczy zwierząt.

W artykule skupiono się na omówieniu definicji i celów nadzoru administracyjnego w kontekście dobrostanu zwierząt. Z uwagi na złożoność tematu dokonano przeglądu istniejących stanowisk doktryny i judykatury prawa w odniesieniu do terminu „nadzór”. Następnie podjęto próbę zdefiniowania pojęcia nadzoru administracyjnego nad dobrostanem zwierząt w aspekcie materialnym, starając się, aby zaproponowana definicja obejmowała zarówno kwestie prewencyjne, jak i reaktywne działania organów nadzoru, a także zrealizowania głównego celu, jakim jest poprawa warunków życia zwierząt.

Mając powyższe na względzie, niezwykle istotna jest myśl, zgodnie z którą właściwie prowadzony nadzór administracyjny nad przestrzeganiem prawa administracyjnego może się przyczynić do poprawy warunków życia zwierząt o wiele szybciej i skuteczniej niż jakiegokolwiek postępowanie karne lub wykroczeniowe. Perspektywa ta rzuca światło na znaczenie nadzoru administracyjnego, wskazując, że efektywna realizacja tego nadzoru nie tylko spełnia cele formalne i prawne, ale również ma bezpośredni i pozytywny wpływ na realne warunki życia zwierząt.

Można zatem wyrazić nadzieję, że rozważania przedstawione w niniejszym artykule będą miały istotne znaczenie zarówno dogmatyczne, jak i praktyczne. Przykładając wagę do roli, jaką nadzór administracyjny może odegrać w poprawie dobrostanu zwierząt, odpowiednio zrealizowane działania mogą przynieść szybkie i skuteczne rezultaty. Tym samym artykuł przyczynia się do dyskusji o efektywności narzędzi administracyjnych w ochronie praw zwierząt, wskazując na ich możliwą do osiągnięcia (przy założeniu nadzoru efektywnego) przewagę nad penalnymi środkami prawnymi, takimi jak postępowania karne czy wykroczeniowe.

Pojęcie nadzoru w znaczeniu materialnym

Nadzór jest terminem prawnym, który – choć nie posiada jednoznacznej definicji normatywnej – występuje w wielu dziedzinach prawa, głównie w obszarze prawa publicznego, w tym administracyjnego. Posługują się nim zarówno przepisy dotyczące ustroju państwa określające materię prawa administracyjne-

go, jak i specyficzne przepisy regulujące określone sektory, takie jak działalność gospodarcza czy system bankowy i rynek kapitałowy.

W doktrynie prawa, szczególnie w dziedzinie prawa administracyjnego, pojęcie nadzoru jest interpretowane na różne sposoby i umieszczane w różnych kontekstach. Pierwszym obszarem, w którym pojawia się nadzór, jest urząd administracji publicznej, czyli obszar związany z regulacjami prawnymi dotyczącymi organizacji i działania administracji. W tym kontekście nadzór (często nazywany nadzorem ustrojowym lub administracyjnym) jest kluczowym elementem analiz dotyczących ustroju administracji publicznej¹.

W kontekście prawa administracyjnego nadzór ustrojowy odnosi się do formy nadzoru koncentrującej się na sprawach organizacyjnych, ustrojowych i proceduralnych wewnątrz struktury administracji publicznej oraz między różnymi jej organami. Jest to rodzaj nadzoru, który skupia się na zgodności działania samych organów administracji z obowiązującymi normami prawnymi, strukturą organizacyjną, kompetencjami i procedurami administracyjnymi. Tak zdefiniowany nadzór ustrojowy obejmuje np. sprawdzanie legalności działania organów administracji, monitorowanie przestrzegania przez te organy przypisanych im procedur czy też kontrolę nad prawidłowością struktur organizacyjnych i procedur administracyjnych. Jego celem jest zapewnienie, że działalność administracji publicznej jest zgodna z prawem, efektywna i skuteczna, a organy te działają w ramach przyznanych im uprawnień i zgodnie z przepisami prawnymi (realizując zasadę praworządności).

Oprócz roli nadzoru w kontekście ustroju aparatu administracyjnego i relacji organizacyjnych między elementami tego aparatu, pojęcie nadzoru znajduje zastosowanie także w regulacjach prawa materialnego, gdzie odzwierciedla możliwość jednostronnej, wiążącej ingerencji przez podmioty administrujące w sytuację prawną podmiotów administrowanych w specyficznych obszarach.

W kontekście prawnomaterialnym nadzór, określany jako „nadzór w prawie materialnym”, „nadzór materialny” czy „nadzór specjalistyczny”, manifestuje się w różnorodnych formach, obejmując takie dziedziny jak: nadzór budowlany, sanitarny, nad stowarzyszeniami, weterynaryjny, w gospodarce, bankowy i inne². Nadzór w znaczeniu materialnym jest określany jako „instrumenty prawne służące organom administracyjnym w stosunku do obywatela” oraz jako „kompetencje

¹ Zob. szeroko przedstawione rozważania na temat definicji nadzoru, jego funkcji oraz wyzwań związanych z jego ujmowaniem w literaturze naukowej: A. Filipowicz, *Pojęcie i funkcje nadzoru w administracji*, Wrocław 1984; R. Sowiński, *O definiowaniu nadzoru w prawie administracyjnym i prawie gospodarczym publicznym*, [w:] *Księga jubileuszowa z okazji 15-lecia Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego*, red. Z. Ofiarski, Szczecin 2004, s. 488 i n.; J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2018, s. 41 i n.

² J. Jagielski, *Kontrola...*, s. 43.

wynikające ze szczególnego uregulowania materialnoprawnego wymagające pilnowania, żeby różne podmioty podległe władztwu administracyjnemu działały zgodnie z prawem i z zasadami technicznymi³.

Tym samym w doktrynie prawa administracyjnego pojęcie nadzoru materialnego odnosi się do konkretnych dziedzin działania administracji publicznej, w których organy administracyjne mają za zadanie monitorowanie, sprawdzanie i ewentualnie interweniowanie w określonych obszarach życia społecznego, gospodarczego czy technicznego, takich jak m.in. budownictwo, górnictwo, bezpieczeństwo publiczne, zdrowie, edukacja czy ochrona środowiska. Ponadto ma charakter bardziej specjalistyczny, odnoszący się do określonych dziedzin życia społecznego i gospodarczego. Instrumenty prawne stosowane w ramach nadzoru materialnego, takie jak inspekcje, pozwolenia czy certyfikaty, mają za zadanie zapewnienie zgodności z określonymi normami i standardami.

Chociaż terminologia może sugerować pełne podobieństwo do nadzoru ustrojowego, nadzór materialny ma swoje unikalne cechy i jest stosowany w określonych kontekstach regulacyjnych; co więcej, nie wiąże się bezpośrednio z nadzorem ustrojowym, który nakierowany jest na wewnątrz administracji.

Nie oznacza to jednak, że przy próbie definiowania pojęcia nadzoru w znaczeniu materialnym nie można korzystać z dorobku doktryny prawa administracyjnego odnośnie do nadzoru ustrojowego. Jak wskazuje J. Jagielski, „potrzebne i możliwe [jest] sformułowanie uniwersalnej kategorii nadzoru (nadzoru w ogóle, a nie związanego z konkretną sytuacją regulowaną prawnie), adekwatnej do różnych sytuacji, które prawo określa tą formułą⁴”.

Za takim rozwiązaniem przemawiają zarówno wspólne podstawy teoretyczne, jak i zastosowanie podobnych instrumentów administracyjnoprawnych. Nadzór w sensie ustrojowym i nadzór materialny opierają się na wspólnych podstawach teoretycznych dotyczących roli administracji publicznej w regulacji różnych aspektów życia społecznego i gospodarczego. Jednocześnie zarówno w nadzorze

³ J. Zimmermann, *Alfabet prawa administracyjnego*, LEX/el. 2022.

⁴ J. Jagielski, *Kontrola...*, s. 44. Przy czym należy zaznaczyć, że w doktrynie pojawiają się głosy sceptyczne co do możliwości stworzenia ogólnej definicji nadzoru. L. Bar (*Położenie przedsiębiorstwa państwowego w sferze prawa administracyjnego*, Warszawa 1968, s. 123) wyraźnie zaznacza, że „nie ma w instytucji nadzoru jakiejś stałej treści wynikającej z tej instytucji”. Podobnie A. Chełmoński (*Nadzór policyjny i reglamentacyjny w administracyjnym prawie gospodarczym*, [w:] A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2009, s. 515 i n.) podkreśla ryzyko nieporozumień wynikających z prób uogólnienia koncepcji nadzoru, stwierdzając, że „ogólne pojęcie nadzoru jako instytucji zawierającej element kontroli i element władztwa może być tu zwodnicze, bowiem w różnych rodzajach nadzoru elementy te przybierają różną postać, a przenoszenie ustaleń teoretycznych dotyczących jednego rodzaju nadzoru (np. nadzoru resortowego) na inny jego rodzaj (np. nadzór budowlany) prowadzi do pomieszania pojęć i oczywistych błędów interpretacyjnych”.

ogólnym, jak i w nadzorze materialnym organy administracji używają podobnych instrumentów prawnych, takich jak inspekcje, pozwolenia, akty administracyjne, a także przewidziane są sankcje za nieprzestrzeganie przepisów. Ponadto „bez względu na (...) uwarunkowania na gruncie prawa pozytywnego, prowadzące do różnego pojmowania nadzoru, daje się wszakże uchwycić pewne zasadnicze właściwości, cechy istotne tej kategorii (instytucji prawnej)”⁵.

Termin „nadzór” należy do podstawowych pojęć prawa administracyjnego⁶. W polskiej doktrynie prawa administracyjnego jest on dość jednolicie określany jako kwalifikowana forma kontroli oraz utożsamiany jest z prawem do stosowania środków władczych. Jak zauważył J. Starościak, „tam, gdzie w grę wchodzi prawo obserwacji plus prawo wydawania poleceń, będziemy mówili o nadzorze (...). Nadzór nie ogranicza się zatem do obserwacji, ale łączy się z czynnikiem kierowania przez wydawanie dyrektyw”⁷. W podobny sposób wypowiada się M. Zimmermann, według którego „jeśli ten, kogo nakaz czy zakaz dotyczy, nie chce się do niego stosować, organ administracji musi mieć środki dla przeprowadzenia swojej woli, w przeciwnym razie wszelkie administrowanie byłoby niemożliwe”⁸. Z kolei W. Dawidowicz i F. Longchamps podkreślają, że nadzór umożliwia prawnie wpływanie na działania podległych organów i instytucji⁹. Zdaniem J. Homplewicz natomiast nadzór to zbiór uprawnień do ingerencji w działalność, obejmujący kontrolę jako jeden z jego aspektów¹⁰.

Współczesna doktryna prawa administracyjnego również uznaje nadzór za funkcję umożliwiającą wiążący wpływ na działalność nadzorowanych podmiotów. J. Boć i M. Miemiec definiują nadzór w prawie administracyjnym jako połączenie badania działalności (kontroli) z możliwością wpływania i modyfikacji tej działalności w celu zapewnienia jej zgodności z prawem oraz z określonymi wartościami¹¹. J. Zimmermann podkreśla, że nadzór polega na wyciąganiu konsekwencji z działalności nadzorowanego podmiotu, z możliwością stosowania środków nadzorczych¹². P. Wojciechowski mówi o możliwości stosowania sankcji

⁵ J. Jagielski, *Kontrola...*, s. 44.

⁶ J. Zimmermann, *Alfabet...*

⁷ J. Starościak, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1976, s. 356.

⁸ M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 400.

⁹ W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970, s. 35; F. Longchamps, *Rzut oka na system kontroli nad administracją*, „Kontrola Państwowa” 1964, nr 3, s. 4.

¹⁰ J. Homplewicz, *Ogólne zagadnienia prawne kontroli administracji*, „Kontrola Państwowa” 1965, nr 4.

¹¹ J. Boć, M. Miemiec, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010, s. 239.

¹² J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, LEX/el. 2016, s. 228; idem, *Alfabet...*

policyjnych o charakterze prewencyjnym¹³. M. Wierzbowski i A. Wiktorowska akcentują charakter władczego oddziaływania nadzoru, gdzie środki nadzorcze pozwalają na wiążące wpływanie na podmioty nadzorowane¹⁴. J. Jagielski wskazuje, że „z administracją (jako działalnością, jak również i systemem organizacyjnym) wiąże się cecha władczości (władztwa). Przy czym jest to cecha »co do zasady«, nie w każdym bowiem przypadku styczności z administracją mamy do czynienia z działaniami natury władczej. Władztwo (...) w ogólnym ujęciu oznacza możliwość jednostronnego, wiążącego kształtowania sytuacji określonego podmiotu przez inny uprawniony podmiot, wraz z możliwością zapewnienia skuteczności tego kształtowania poprzez użycie przymusu państwowego”. I dalej: „Administracja władcza to taki fragment administracji publicznej, w ramach którego administracja wydaje akty obowiązujące adresata i w razie potrzeby używa przymusu do ich wyegzekwowania. Administrację tę charakteryzuje zatem prawo wydawania aktów jednostronnych, którym przysługuje domniemanie ważności oraz zapewnienie ich wykonania przez zastosowanie środków przymusu bez ingerencji sądu”¹⁵.

W ocenie J. Jagielskiego „elementem kształtującym generalny wymiar funkcji nadzoru i stanowiącym jej wyróżnik w stosunku do kontroli jest przewidziana prawem możliwość podejmowania w ramach określonego układu organizacyjnego przez dany podmiot (nadzorujący) nie tylko sprawdzania i oceniania innego podmiotu (nadzorowanego), ale także stosowania wiążącej ingerencji w jego działalność (stan) w celu skorygowania jej w pożądanym kierunku, zgodnym z przyjętymi punktami odniesienia, przy czym zakres i sposoby (środki) tej ingerencji są determinowane prawem i wyznaczane w konkretnych przypadkach przez stosowne prawne regulacje”¹⁶.

Skoro pojęcie nadzoru jest utożsamiane z kwalifikowaną formą kontroli, to w zakres tego pojęcia w pierwszej kolejności wchodzi sama kontrola¹⁷, czyli zdolność i prawo organów administracji publicznej do przeprowadzania kontroli działalności podmiotów nadzorowanych. Kontrola ta ma na celu weryfikację, czy działania podmiotów prywatnych oraz instytucji publicznych są zgodne z obowiązującymi przepisami prawa, standardami i politykami. Jak słusznie zaznacza J. Zimmermann, „celem kontroli jest nie tylko krytyczna ocena stanu zastanego, lecz również stanu postulowanego, który został nieprawidłowo określony i także

¹³ P. Wojciechowski, *Model odpowiedzialności administracyjnej w prawie żywnościowym*, Warszawa 2016.

¹⁴ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2017, s. 81.

¹⁵ J. Jagielski, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2020, s. 30 i n.

¹⁶ Idem, *Kontrola...*, s. 45.

¹⁷ „Podstawowym elementem nadzoru jest (...) kontrola” (J. Zimmermann, *Alfabet...*).

wymaga korekty”¹⁸. Tak rozumiana kontrola obejmuje szereg działań faktycznych: od planowania i przeprowadzenia kontroli, po opracowanie sprawozdań i informowanie o zagrożeniach. Każda z tych czynności jest regulowana przez specyficzne procedury, a ich celem jest weryfikacja zgodności działalności podmiotów z obowiązującymi przepisami.

Jest to pierwszy krok w procesie nadzoru, który umożliwia organom nadzorującym ocenę stanu rzeczywistego i – w przypadku stwierdzenia niezgodności – podejmowanie dalszych działań w zakresie stosowania środków władczych. Kontrola jest zatem fundamentem nadzoru, na którym opierają się wszystkie pozostałe działania mające na celu zapewnienie przestrzegania prawa i realizacji celów publicznych.

Doktryna prawa administracyjnego, utożsamiająca kwestię sprawowania nadzoru z prawem stosowania środków władczych, odnosi się do zasadniczej roli, jaką państwo i jego organy administracyjne odgrywają w regulowaniu społeczeństwa i zapewnianiu przestrzegania prawa. Teza ta zakłada, że nadzór administracyjny jest nieodłącznie związany z możliwością wykorzystywania przez organy władzy publicznej narzędzi przymusu wobec podmiotów nadzorowanych.

Władczość nadzoru manifestuje się przede wszystkim poprzez stosowanie środków przymusu w celu zapewnienia przestrzegania prawa i realizacji celów publicznych. Jest to wyraz uprawnienia państwa do interweniowania w sferę działalności jednostek i organizacji w interesie ogółu. Środki władcze to specyficzne narzędzia, które organy administracyjne mogą stosować w celu realizacji swoich zadań nadzorczych. Obejmują one wydawanie decyzji administracyjnych oraz możliwość stosowania środków przymusu państwowego w drodze postępowania egzekucyjnego. Środki władcze charakteryzują się tym, że ich stosowanie jest jednostronne i może być realizowane bez zgody podmiotu, którego działania są przedmiotem nadzoru.

Stosowanie środków władczych przez organy nadzoru jest niezbędne do efektywnego wykonywania funkcji państwowych, w tym zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, ochrony zdrowia publicznego, środowiska czy praw konsumentów. Jednakże aby nadzór administracyjny był sprawiedliwy i skuteczny, musi być prowadzony w ramach określonych przez prawo granic, z poszanowaniem zasad proporcjonalności, sprawiedliwości i ochrony praw podstawowych.

Utożsamienie sprawowania nadzoru z prawem stosowania środków władczych w doktrynie prawa administracyjnego podkreśla charakter relacji między władzą a podmiotami nadzorowanymi. Zapewnia ono organom administracji publicznej narzędzia niezbędne do efektywnej realizacji celów publicznych, jednocześnie zobowiązując te organy do działania w granicach prawa i z poszanowaniem praw jednostki.

¹⁸ *Ibidem*.

Tym samym termin „nadzór materialny” można zdefiniować jako formę działalności organów administracji publicznej, która polega na przeprowadzeniu kontroli, a w razie potrzeby na interweniowaniu w określonych obszarach życia społecznego, gospodarczego czy technicznego przez jednostronne, wiążące ingerencje w sytuację prawną podmiotów administrowanych. Działania te są nakierowane na zapewnienie, że różnorodne podmioty działają zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, normami technicznymi oraz przyjętymi standardami i wartościami.

Cel nadzoru materialnego jest dwukierunkowy. Po pierwsze, zapewnia zgodność działalności nadzorowanych podmiotów z określonymi regulacjami prawnymi i technicznymi. Po drugie, dąży do ochrony publicznych wartości, takich jak np. bezpieczeństwo, zdrowie, edukacja czy ochrona środowiska, przez prewencyjne działanie oraz reagowanie na wykryte nieprawidłowości.

Nadzór ten opiera się na zasadach praworządności, sprawiedliwości i proporcjonalności, zapewniając, że wszelkie interwencje organów nadzorczych są realizowane w granicach przyznanych uprawnień i są adekwatne do stwierdzonych naruszeń.

Nadzór nad dobrostanem zwierząt

Termin „nadzór nad dobrostanem zwierząt” powiązany jest z terminem „dobrostan zwierząt”. Na potrzeby niniejszego artykułu *a priori* użyto definicji tego terminu zaproponowanej przez R. Kołacza i M. Rudego w brzmieniu: „Dobrostan zwierząt to kompleksowy stan zdrowia fizycznego i psychicznego, który uwzględnia zarówno aspekty fizjologiczne, jak i behawioralne zwierząt. Dobrostan zwierząt to stan, w którym zwierzęta mogą adaptować się do środowiska, wykazywać zachowania charakterystyczne dla ich gatunku, nie doznają bólu ani stresu oraz mają dostęp do odpowiedniej opieki weterynaryjnej, żywienia i schronienia”¹⁹.

Nadzór nad dobrostanem zwierząt wchodzi w zakres ogólnego nadzoru Inspekcji Weterynaryjnej zgodnie z przepisem art. 34a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt²⁰. Dobrostan zwierząt stanowi bowiem integralną część ochrony zwierząt. Skoro Inspekcja Weterynaryjna sprawuje nadzór nad przestrzeganiem wszystkich przepisów o ochronie zwierząt, naturalnie obejmuje to również dbałość o ich dobrostan. Z tego powodu przy definiowaniu terminu

¹⁹ R. Kołacz, M. Rudy, *Etyczne, prawne, weterynaryjne i praktyczne aspekty administracyjno-prawnej ochrony zwierząt w przypadkach nadzwyczajnego naruszenia ich dobrostanu*, „Życie Weterynaryjne” 2023, nr 12, s. 768.

²⁰ Dz.U. 2023, poz. 1580, z późn. zm.

nadzoru nad dobrostanem zwierząt kluczowe jest dokonanie przeglądu doktryny prawa administracyjnego odnośnie do art. 34a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt.

Przedstawiciele doktryny prawa – w kontekście normy art. 34a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt – zgadzają się, że istota nadzoru sprowadza się do prowadzenia kontroli i (jeżeli zachodzi taka potrzeba) władczej ingerencji (oddziaływania) na podmiot kontrolowany²¹. W. Radecki zwraca przy tym dodatkowo uwagę, że jest to nadzór w znaczeniu materialnym²².

W komentarzu do ustawy o ochronie zwierząt – w kontekście normy art. 34a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt – zwrócono uwagę na złożoność i wielowymiarowość nadzoru nad ochroną zwierząt, podkreślając kilka kluczowych elementów takiego nadzoru. Należą do nich:

- 1) kompleksowy charakter nadzoru administracyjnoprawnego – nadzór jest zbiorem kompetencji przyznanych organom administracji publicznej, takim jak Inspekcja Weterynaryjna, umożliwiającym kontrolę nad działalnością podmiotów w celu zapewnienia zgodności ich działania z obowiązującymi przepisami prawa;
- 2) szeroki zakres uprawnień – nadzór administracyjnoprawny obejmuje prawo do przeprowadzania czynności kontrolnych, oceny stanu rzeczywistego działania kontrolowanego podmiotu oraz stosowania środków władczych, takich jak wydawanie aktów administracyjnych i zastosowanie przymusu państwowego;
- 3) prawo do ingerencji w działalność kontrolowanych podmiotów – nadzór umożliwia organom ingerencję w działalność kontrolowanego podmiotu w celu zwiększenia skuteczności działania organów nadzorujących i lepszej efektywności w przestrzeganiu prawa;
- 4) wpływ na poprawę warunków życia zwierząt – właściwie prowadzony nadzór nad przestrzeganiem przepisów o ochronie zwierząt może przyczynić się do szybszej i skuteczniejszej poprawy warunków ich życia niż działania karne czy wykroczeniowe;

²¹ Tak w szczególności: Ł. Smaga, *Ochrona humanitarna zwierząt*, Białystok 2010, s. 283 i n.; W. Radecki, *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 207 i n.; W. Radecki, *Czego oczekiwać i wymagać od Inspekcji Weterynaryjnej*, [w:] *Praktyczne procedury ochrony zwierząt. Poradnik dla administracji publicznej wszystkich szczebli*, red. A. Elżanowski, <https://docplayer.pl/2123596-Praktyczne-procedury-ochrony-zwierzat-poradnik-dla-administracji-publicznej-wszystkich-szczebli.html> (dostęp: 29.07.2024); J. Helios, W. Jedlecka, *Administracyjnoprawne aspekty ochrony zwierząt*, [w:] J. Helios, W. Jedlecka, A. Ławniczak, *Aspekty prawne, filozoficzne oraz religijne ochrony roślin i zwierząt – wybrane zagadnienia*, Wrocław 2016, s. 73 i n.; K. Kuszelewicz, *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, Warszawa 2021; G. Manjura-Niškiewicz, *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 265 i n.

²² W. Radecki, *Ustawa...*, s. 208.

- 5) bliskie powiązanie nadzoru z egzekwowaniem prawa – proces nadzorowania jest nakierowany na zapewnienie skuteczności nakazów lub zakazów wynikających z norm prawa administracyjnego;
- 6) etapowość procesu egzekwowania prawa – proces ten można podzielić na etapy: kontrolę urzędową, postępowanie administracyjne i przymusową egzekucję, z każdym etapem regulowanym przez odrębne procedury postępowania;
- 7) znaczenie regulacji unijnych dla procesu kontroli urzędowej – kontrola urzędowa prowadzona przez organy Inspekcji Weterynaryjnej opiera się na procedurach określonych w przepisach rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/625 z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie kontroli urzędowych i innych czynności urzędowych przeprowadzanych w celu zapewnienia stosowania prawa żywnościowego i paszowego oraz zasad dotyczących zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin i środków ochrony roślin, zmieniającego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 999/2001, (WE) nr 396/2005, (WE) nr 1069/2009, (WE) nr 1107/2009, (UE) nr 1151/2012, (UE) nr 652/2014, (UE) 2016/429 i (UE) 2016/2031, rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2005 i (WE) nr 1099/2009 oraz dyrektywy Rady 98/58/WE, 1999/74/WE, 2007/43/WE, 2008/119/WE i 2008/120/WE, oraz uchylającego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 854/2004 i (WE) nr 882/2004, dyrektywy Rady 89/608/EWG, 89/662/EWG, 90/425/EWG, 91/496/EWG, 96/23/WE, 96/93/WE i 97/78/WE oraz decyzję Rady 92/438/EWG (rozporządzenie w sprawie kontroli urzędowych)²³, co podkreśla rolę regulacji unijnych w zapewnieniu stosowania prawa dotyczącego dobrostanu zwierząt²⁴.

Mając na względzie powyższe, można wskazać, że nadzór nad dobrostanem zwierząt jest kluczową funkcją realizowaną przez takie organy administracji publicznej jak Inspekcja Weterynaryjna, która dzięki przyznanym kompetencjom prawnym zapewnia ochronę i poprawę warunków życia wszystkich zwierząt – niezależnie od tego, czy są to zwierzęta domowe, hodowlane, używane do celów naukowych, czy też dzikie. Dzięki temu organy nadzorcze mają możliwość ingerencji w działalność kontrolowanych podmiotów, co pozwala na skuteczne egzekwowanie nakazów i zakazów wynikających z norm prawa administracyjnego. Taka ingerencja ma bezpośredni wpływ na poprawę dobrostanu zwierząt, gdyż zapewnia, że ich traktowanie odbywa się zgodnie z obowiązującymi standardami i przepisami.

²³ Dz.Urz. UE L 95/1, 7.04.2017, z późn. zm.

²⁴ M. Rudy, *Komentarz do art. 34a*, [w:] E. Kruk, M. Kulik, G. Lubeńczuk, M. Rudy, H. Spasowska, *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, Warszawa 2024, s. 507 i n.

Celem nadzoru jest nie tylko egzekwowanie przepisów, lecz także realna poprawa warunków życia zwierząt, przewyższająca skuteczność działań karnych czy wykroczeniowych. Nadzór ten ma za zadanie eliminować wszelkie naruszenia przepisów ochrony zwierząt, co prowadzi do zapewnienia lepszych warunków dla zwierząt. Dążenie to jest osiągnięte poprzez szereg działań, których ostatecznym celem jest zagwarantowanie, że zwierzęta będą traktowane w sposób zapewniający ich dobrostan fizyczny i emocjonalny.

W kontekście nadzoru nad dobrostanem zwierząt, realizowanego przez takie organy jak Inspekcja Weterynaryjna, istotne jest zrozumienie, że działania podjęte w tym zakresie mogą być podzielone na dwie główne kategorie: działania prewencyjne i działania reaktywne. Każda z tych kategorii pełni niezastąpioną funkcję w zapewnieniu, że zwierzęta są traktowane z należyтым szacunkiem i godnością, co jest zgodne z obowiązującymi przepisami i standardami. Ujęcie tych działań w sposób systematyczny i logiczny pozwala na głębsze zrozumienie ich znaczenia dla poprawy warunków życia zwierząt. Oba rodzaje działań są kluczowe dla skutecznego nadzoru nad dobrostanem zwierząt oraz wymagają zaangażowania i współpracy różnych podmiotów.

Działania prewencyjne mają na celu zapobieganie naruszeniom prawa dotyczącego dobrostanu zwierząt, zanim do nich dojdzie. Skupiają się na inspekcjach planowych, edukacji i doradztwie oraz współpracy z organizacjami społecznymi.

Regularne przeprowadzanie kontroli planowych w gospodarstwach rolnych, schroniskach dla zwierząt, laboratoriach, zoo i innych miejscach, gdzie trzymane są zwierzęta, służy upewnieniu się, że są one traktowane zgodnie z obowiązującymi przepisami i standardami. Inspekcje te powinny być zindywidualizowane, z uwzględnieniem specyficznych potrzeb różnych typów gospodarstw i podmiotów.

Udzielanie porad i wsparcia technicznego podmiotom zajmującym się zwierzętami na temat jak najlepszego zapewnienia dobrostanu zwierząt jest kolejnym ważnym elementem działań prewencyjnych. W tym zakresie organy nadzoru mogą organizować warsztaty, kursy i kampanie edukacyjne skierowane do hodowców zwierząt, właścicieli zwierząt domowych oraz innych zainteresowanych stron. Celem jest podniesienie świadomości na temat odpowiedniej opieki nad zwierzętami oraz zasad dobrostanu zwierząt. Odrębnym tematem są szkolenia Policji, prokuratorów i sędziów w zakresie specyfiki spraw związanych z odpowiedzialnością karną związaną z naruszeniem dobrostanu zwierząt.

W ramach działań prewencyjnych związanych z nadzorem nad dobrostanem zwierząt można również wyróżnić współpracę z organizacjami pozarządowymi zajmującymi się ochroną zwierząt, co ma na celu promowanie dobrostanu zwierząt i zapobieganie ich krzywdzeniu.

Działania reaktywne w zakresie nadzoru nad dobrostanem zwierząt, odpowiadając na stwierdzone naruszenia przepisów prawa, stanowią drugi element

nadzoru nad dobrostanem zwierząt. Do działań tych zalicza się: kontrole interwencyjne; nakładanie sankcji administracyjnych; zabieranie zwierząt z miejsc, gdzie są one źle traktowane; inicjowanie postępowań zmierzających do nałożenia sankcji karnych.

Pierwszym krokiem w ramach działań reaktywnych jest przeprowadzanie kontroli interwencyjnej (doraźnej) w miejscach, gdzie istnieje podejrzenie naruszenia przepisów dotyczących dobrostanu zwierząt. Drugim i kluczowym elementem działań reaktywnych jest nakładanie sankcji administracyjnych. Do środków tych należą różnego rodzaju zakazy (np. zakaz prowadzenia działalności związanej ze zwierzętami) oraz nakazy (np. poprawy warunków życia zwierząt czy ich leczenia). Trzecim zakresem działań reaktywnych jest odbieranie zwierząt z miejsc, gdzie są one źle traktowane lub nie mają zapewnionego odpowiedniego dobrostanu. Czwartym i finalnym jest inicjowanie postępowań karnych.

Mając powyższe na względzie, można pokusić się o stwierdzenie, że właściwie prowadzony administracyjny nadzór nad dobrostanem zwierząt może przyczynić się do poprawy warunków życia zwierząt o wiele szybciej i skuteczniej niż jakiegokolwiek postępowanie karne lub wykroczeniowe, a jest tak z kilku powodów. Jednym z nich jest kompleksowy i wielowymiarowy charakter nadzoru administracyjnoprawnego, który nie ogranicza się jedynie do reagowania na naruszenia, lecz także obejmuje szeroki zakres działań prewencyjnych i kontrolnych. Nadzór ten, realizowany przez takie organy jak Inspekcja Weterynaryjna, wykorzystuje zestaw kompetencji prawnych do kontrolowania, oceny i interwencji w działalność podmiotów zajmujących się zwierzętami, co pozwala na wczesne identyfikowanie i eliminowanie potencjalnych problemów związanych z dobrostanem zwierząt.

Działania prewencyjne, takie jak inspekcje planowe, edukacja i doradztwo, a także współpraca z organizacjami pozarządowymi umożliwiają podnoszenie świadomości społecznej oraz standardów opieki nad zwierzętami. Przyczyniają się one do budowania kultury odpowiedzialności i szacunku dla dobrostanu zwierząt, co ma długofalowy i trwały wpływ na poprawę ich warunków życia.

Z kolei działania reaktywne, takie jak kontrole interwencyjne, nakładanie sankcji administracyjnych, zabieranie zwierząt z miejsc, gdzie są źle traktowane, oraz inicjowanie postępowań karnych, zapewniają szybką i skuteczną odpowiedź na stwierdzone naruszenia. Sankcje administracyjne – w przeciwieństwie do sankcji karnych – mogą być stosowane natychmiast oraz skuteczniej wpływać na poprawę warunków życia zwierząt poprzez nakładanie konkretnych obowiązków na podmioty naruszające przepisy, takich jak poprawa warunków bytowych zwierząt czy zapewnienie im odpowiedniej opieki weterynaryjnej.

Dodatkowo administracyjny nadzór nad dobrostanem zwierząt umożliwia elastyczne dostosowywanie środków interwencyjnych do indywidualnych przypadków, co pozwala na bardziej celowaną i efektywną ochronę zwierząt. W od-

różnieniu od postępowań karnych, które często są długotrwałe i skupiają się na penalizacji sprawców, administracyjny nadzór nad dobrostanem zwierząt koncentruje się na szybkim i skutecznym eliminowaniu negatywnych skutków dla zwierząt oraz na zapobieganiu przyszłym naruszeniom.

Na koniec należy podkreślić, że procesy administracyjne są zwykle bardziej przystępne i mniej obciążające dla systemu sądowego niż postępowania karne, co umożliwia efektywniejsze wykorzystanie zasobów i szybszą reakcję na problemy związane z dobrostanem zwierząt.

Zakończenie

W obliczu rosnącej globalnej świadomości dotyczącej ochrony zwierząt nadzór administracyjny nad dobrostanem zwierząt ujawnia się jako istotny mechanizm w systemie prawn-administracyjnym, nie tylko w zakresie egzekwowania norm prawnych, ale również w dbaniu o ogólne standardy życia zwierząt. W artykule – bazując na analizie doktryny prawa – starano się rzucić światło na złożony charakter nadzoru administracyjnego, jednocześnie pokazując jego potencjał w poprawie warunków życia zwierząt poprzez zintegrowane podejście obejmujące działania prewencyjne i reaktywne.

Podkreślono, że dobrostan zwierząt – definiowany jako kompleksowy stan zdrowia fizycznego i psychicznego – jest podstawą dla skutecznego nadzoru (jako kluczowej funkcji administracji publicznej), który ma na celu nie tylko ochronę praw zwierząt, lecz także promowanie ich ogólnego dobrobytu. Nadzór ten, realizowany przez takie organy jak Inspekcja Weterynaryjna, wykorzystuje szeroki zakres uprawnień do przeprowadzania inspekcji, udzielania porad oraz nakładania sankcji administracyjnych, co stanowi kluczową funkcję w zapewnieniu zgodności działań różnych podmiotów z obowiązującymi przepisami.

Ponadto zwrócono uwagę na to, że działania prewencyjne, w tym edukacja i współpraca z organizacjami pozarządowymi, odgrywają istotną rolę w podnoszeniu świadomości i promowaniu dobrych praktyk w zakresie opieki nad zwierzętami. Działania te są uzupełniane przez reaktywne interwencje w przypadku naruszeń, które zapewniają szybką i skuteczną odpowiedź na stwierdzone problemy, mając bezpośredni wpływ na poprawę warunków życia zwierząt.

W artykule podkreślono, że elastyczność nadzoru administracyjnego w stosowaniu środków interwencyjnych umożliwia bardziej skoncentrowaną i celową ochronę zwierząt, co jest preferowane w przeciwieństwie do długotrwałych i mniej elastycznych postępowań karnych. Działania prewencyjne, takie jak regularne inspekcje, edukacja i doradztwo, współpraca z organizacjami pozarządowymi oraz szkolenia dla organów ścigania, służą podnoszeniu świadomości

i standardów opieki nad zwierzętami, co przyczynia się do długofalowej poprawy ich dobrostanu. Z kolei działania reaktywne, w tym kontrole interwencyjne, nakładanie sankcji administracyjnych, zabieranie zwierząt z nieodpowiednich warunków oraz inicjowanie postępowań karnych, zapewniają szybką i skuteczną reakcję na stwierdzone naruszenia. Sankcje administracyjne, w odróżnieniu od sankcji karnych, umożliwiają natychmiastową i bardziej skoncentrowaną interwencję, która może bezpośrednio wpływać na poprawę warunków życia zwierząt. Podejście to nie tylko przyczynia się do szybszej poprawy dobrostanu zwierząt, lecz także umożliwia efektywniejsze wykorzystanie zasobów oraz lepsze dostosowanie interwencji do indywidualnych przypadków.

Podsumowując, nadzór administracyjny nad dobrostanem zwierząt dzięki swojemu kompleksowemu charakterowi, szerokiemu zakresowi uprawnień i zintegrowanemu podejściu działaniowemu staje się nieodzownym elementem w ochronie zwierząt i poprawie ich warunków życia. Niniejszy artykuł należy traktować jako wkład do dyskusji na temat efektywności narzędzi administracyjnych w ochronie praw zwierząt i otwarcia się na nowe perspektywy pozwalające na osiągnięcie lepszych standardów życia dla zwierząt, podkreślając przy tym znaczenie praktyczne nadzoru w poprawie ich dobrostanu.

Bibliografia

- Bar L., *Położenie przedsiębiorstwa państwowego w sferze prawa administracyjnego*, Warszawa 1968.
- Boć J., Miemiec M., [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010.
- Chelmoński A., *Nadzór policyjny i reglamentacyjny w administracyjnym prawie gospodarczym*, [w:] A. Borkowski, A. Chelmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2009.
- Dawidowicz W., *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970.
- Filipowicz A., *Pojęcie i funkcje nadzoru w administracji*, Wrocław 1984.
- Helios J., Jedlecka W., *Administracyjnoprawne aspekty ochrony zwierząt*, [w:] J. Helios, W. Jedlecka, A. Ławniczak, *Aspekty prawne, filozoficzne oraz religijne ochrony roślin i zwierząt – wybrane zagadnienia*, Wrocław 2016.
- Homplewicz J., *Ogólne zagadnienia prawne kontroli administracji*, „Kontrola Państwowa” 1965, nr 4.
- Jagielski J., [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2020.
- Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2018.
- Jaroszyński M., Zimmermann M., Brzeziński W., *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956.
- Kończak R., Rudy M., *Etyczne, prawne, weterynaryjne i praktyczne aspekty administracyjnoprawnej ochrony zwierząt w przypadkach nadzwyczajnego naruszenia ich dobrostanu*, „Życie Weterynaryjne” 2023, nr 12.

- Kuszelewicz K., *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Longchamps F., *Rzut oka na system kontroli nad administracją*, „Kontrola Państwowa” 1964, nr 3.
- Manjura-Niškiewicz G., *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, Warszawa 2022.
- Radecki W., *Czego oczekiwać i wymagać od Inspekcji Weterynaryjnej*, [w:] *Praktyczne procedury ochrony zwierząt. Poradnik dla administracji publicznej wszystkich szczebli*, red. A. Elżanowski, <https://docplayer.pl/2123596-Praktyczne-procedury-ochrony-zwierzat-poradnik-dla-administracji-publicznej-wszystkich-szczebli.html> (dostęp: 29.07.2024).
- Radecki W., *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Rudy M., *Komentarz do art. 34a*, [w:] E. Kruk, M. Kulik, G. Lubeńczuk, M. Rudy, H. Spasowska, *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, Warszawa 2024.
- Smaga Ł., *Ochrona humanitarna zwierząt*, Białystok 2010.
- Sowiński R., *O definiowaniu nadzoru w prawie administracyjnym i prawie gospodarczym publicznym*, [w:] *Księga jubileuszowa z okazji 15-lecia Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego*, red. Z. Ofiarski, Szczecin 2004.
- Starościak J., *Zarys nauki administracji*, Warszawa 1976.
- Wierzbowski M., Wiktorowska A., [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2017.
- Wojciechowski P., *Model odpowiedzialności administracyjnej w prawie żywnościowym*, Warszawa 2016.
- Zimmermann J., *Alfabet prawa administracyjnego*, LEX/el. 2022.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, LEX/el. 2016.

Abstrakt: W kontekście rosnącej globalnej świadomości w zakresie ochrony zwierząt i wymogów dotyczących ich traktowania nadzór administracyjny nad dobrostanem zwierząt zyskuje na znaczeniu jako kluczowy element zapewnienia prawidłowego funkcjonowania państwa i jego instytucji w zakresie egzekwowania norm prawa administracyjnego. W artykule skupiono się na zdefiniowaniu i omówieniu celów nadzoru administracyjnego w kontekście dobrostanu zwierząt, podkreślając jego wielowymiarowy charakter, który służy nie tylko ochronie praw zwierząt, lecz także utrzymaniu ogólnych standardów dobrobytu. Poprzez przegląd istniejących stanowisk doktryny i judykatury autor dąży do zdefiniowania nadzoru administracyjnego nad dobrostanem zwierząt w aspekcie materialnym, uwzględniając działania prewencyjne, reaktywne oraz główny cel, jakim jest poprawa warunków życia zwierząt. W świetle tej perspektywy argumentuje, że efektywnie prowadzony nadzór administracyjny może przyczynić się do szybszej i bardziej skutecznej poprawy warunków życia zwierząt niż tradycyjne postępowania karne. Rozważania mają znaczenie zarówno dogmatyczne, jak i praktyczne. Zaakcentowano w nich rolę, jaką nadzór administracyjny może odegrać w poprawie dobrostanu zwierząt. Podkreślenie efektywności narzędzi administracyjnych w ochronie praw zwierząt powoduje, że artykuł wnosi wkład do dyskusji o przewadze tych narzędzi nad penalnymi środkami prawnymi, oferując nowe perspektywy na osiągnięcie lepszych standardów życia dla zwierząt.

Słowa kluczowe: nadzór; nadzór materialny; dobrostan; kontrola; Inspekcja Weterynaryjna; ochrona zwierząt; humanitarna ochrona zwierząt

Abstract: In the context of growing global awareness regarding animal protection and requirements for their treatment, administrative oversight of animal welfare is gaining importance as a key element in ensuring the proper functioning of the state and its institutions in enforcing administrative law norms.

The article focuses on defining and discussing the objectives of administrative oversight in the context of animal welfare, highlighting its multidimensional nature, which serves not only to protect animal rights but also to maintain overall welfare standards. Through a review of existing positions in doctrine and jurisprudence, the author aims to define administrative oversight of animal welfare in the material aspect, considering preventive and reactive actions and the main goal, which is to improve living conditions for animals. In light of this perspective, he argues that effectively conducted administrative oversight can contribute to faster and more efficient improvement of living conditions for animals than traditional criminal proceedings. The considerations have both dogmatic and practical significance, emphasizing the role that administrative oversight can play in improving animal welfare. Highlighting the effectiveness of administrative tools in protecting animal rights contributes to the discussion on the superiority of these tools over penal legal measures, offering new perspectives on achieving better living standards for animals.

Keywords: supervision; material supervision; welfare; control; Veterinary Inspection; animal protection; humane animal protection