

MARCIN PIEKLAK aplikant adwokacki
associate, Kancelaria Domański Zakrzewski Palinka
były pracownik Departamentu Żywności Prozdrowotnej Głównego Inspektoratu Sanitarnego

JOANNA JOP radca prawny
wieloletni pracownik Departamentu Żywności Prozdrowotnej Głównego Inspektoratu Sanitarnego

Działalność kontrolna Państwowej Inspekcji Sanitarnej

Co należy wiedzieć o postępowaniach kontrolnych
oraz jak przeciwdziałać powstawaniu nieprawidłowości
naruszających prawa przedsiębiorców.

18

Niezależnie od treści przepisów unijnych¹ oraz krajowych urzędowe kontrole żywności prowadzone przez organy inspekcji sanitarnej rządzą się swoimi prawami. W związku z różną praktyką, z którą możemy się spotkać w zależności od właściwości miejscowej bądź rzeczowej poszczególnych organów inspekcji sanitarnej, autorzy niniejszego opracowania postanowili omówić praktyczne aspekty poszczególnych postępowań. Celem uporządkowania prezentowanych informacji w pierwszej kolejności zostaną omówione kwestie związane z etapami kontroli sanitarnych oraz organami właściwymi do prowadzenia poszczególnych postępowań. W dalszej kolejności autorzy skupili się na zebraniu w jednym miejscu uprawnień przysługujących stronom postępowania, a także wydawanym rozstrzygnięciom i możliwością ich skutecznego zaskarżenia.

Zakres zadań i kompetencji poszczególnych organów określa ustawa o Państwowej Inspekcji Sanitarnej². Zgodnie z jej przepisami organem właściwym do

realizacji poszczególnych zadań, poza wskazanymi wprost wyjątkami, jest państwowy powiatowy lub graniczny inspektor sanitarny.

Powiatowy inspektor sanitarny jest w szczególności uprawniony do przeprowadzenia postępowania w przedmiocie stwierdzenia naruszenia wymagań higienicznych i zdrowotnych. W przypadku ustalenia, że naruszenia takie miały miejsce, inspektor może wydawać decyzję nakazującą usunięcie tych uchybień w ustalonym terminie. Natomiast w przypadku stwierdzenia, że określony produkt stwarza zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi, inspektor ten może zakazać w drodze decyzji jego wytwarzania lub wprowadzania do obrotu bądź też może nakazać jego wycofanie z obrotu. Powiatowy inspektor sanitarny jest również właściwy do wydania decyzji o czasowym wstrzymaniu wprowadzania środka spożywczego do obrotu lub wycofaniu go z obrotu, do czasu zakończenia postępowania wyjaśniającego przed Głównym Inspektorem Sanitarnym (GIS). Postępowanie to jest prowadzone przez GIS w procesie notyfikacji suple-



mentów diety i innych środków spożywczych wskazanych w przepisach ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia³. W przypadkach kiedy powiatowy inspektor sanitarny jest organem I instancji, odwołanie od wydanych przez niego rozstrzygnięć przysługuje do organu wyższego stopnia, tj. do państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego, zaskarżenie decyzji jest wówczas możliwe wyłącznie do sądu administracyjnego.

Jednocześnie w razie stwierdzenia przez inspektora powiatowego w trakcie kontroli naruszenia przepisów, które skutkują koniecznością nałożenia kary administracyjnej, inspektor ten przesyła „wniosek o ukaranie” do wojewódzkiego inspektora sanitarnego. Ostatni z ww. organów jest właściwy do wymierzenia kar pieniężnych za przewinienia określone w art. 103 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia. W sprawach tych działa jako organ I instancji, dla którego organem odwoławczym pozostaje GIS. Mechanizm przekazywania wniosku o ukaraniu nie wynika z żadnych przepisów prawa. Jest on raczej skutkiem praktyki wytworzonej na podstawie właściwości poszczególnych organów.

Wracając do właściwości organów inspekcji sanitarnej, należy wskazać, że w pewnych sytuacjach również GIS będzie działał jako organ I instancji. Organ ten może bowiem podejmować wszelkie czynności należące do zakresu działania powiatowego inspektora sanitarnego. Zostanie wtedy organem I instancji, od którego decyzji nie przysługuje odwołanie, ale wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Przykładem takiej sytuacji były postępowania dotyczące tzw. dopalaczy. Podobne uprawnienia przysługują również wojewódzkiemu inspektorowi sanitarnemu, który może podjąć wszelkie czynności należące do za-

kresu działania powiatowego inspektora sanitarnego. Przejęcie to może nastąpić ze względu na szczególną wagę lub zawilość danej sprawy.

Niezależnie od szczebla, na którym toczy się dane postępowanie, impuls do jego wszczęcia pochodzi najczęściej z jednego z trzech źródeł. Pierwszym są informacje przekazywane przez osoby trzecie: konsumenta, zaniepokojoną kancelarię prawną bądź któregoś z konkurentów. W praktyce zgłoszenie takich informacji następuje najczęściej do GIS, który z kolei przekazuje te informacje do właściwych miejscowo inspektorów powiatowych w celu przeprowadzenia kontroli sanitarnych. Wymieniony sposób zgłaszania nieprawidłowości w środkach spożywczych znajduje praktyczne uzasadnienie. W powszechnym mniemaniu funkcjonuje przekonanie, że pismo przekazane przez GIS dopinguje powiatowe organy inspekcji do szybszego działania w związku z koniecznością ich zrelacjonowania.

Powiatowy inspektor sanitarny

jest w szczególności uprawniony do przeprowadzenia postępowania w przedmiocie stwierdzenia naruszenia wymagań higienicznych i zdrowotnych.

Drugim źródłem informacji jest pismo przekazywane przez GIS w ramach prowadzenia postępowania wyjaśniającego w zakresie kwalifikacji żywności objętej obowiązkiem złożenia powiadomienia o pierwszym wprowadzeniu do obrotu. Informacja ta dotyczy zazwyczaj suplementów diety oraz środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego. Impulsem do wszczęcia postępowania kontrolnego jest w tym przypadku przesłana do wiadomości właściwego inspektora powiatowego i wojewódzkiego odpowiedź GIS na powiadomienie bądź kolejne pismo składane w ramach ww. postępowania wyjaśniającego. Tłumacząc tę praktykę, należy wskazać, iż w aktualnym stanie prawnym GIS, co do zasady, nie posiada środków prawnych umożliwiających wycofanie z obrotu środków spożywczych, które nie spełniają wymagań ustawowych. Kompetencje w tym zakresie posiadają natomiast organy powiatowej inspekcji sanitarnej, do których GIS kieruje swoją odpowiedź celem wyciągnięcia konsekwencji związanych z nieprawidłowym składem czy oznakowaniem danego środka.

Ostatnim rodzajem informacji powodującej wszczęcie postępowania kontrolnego może być alert w systemie RASFF⁴. W tym przypadku alert zgłaszany w jednym państwie członkowskim przekazywany jest również do GIS, który przesyła informacje do właściwego powiatowego inspektora sanitarnego. Na

skutek otrzymania tej informacji inspektor wszczyna postępowanie wyjaśniające, o którego wynikach jest zobowiązany poinformować GIS, a w następnej kolejności punkt kontaktowy działający w systemie.

Wreszcie postępowanie kontrolne może zostać wszczęte przez właściwego inspektora sanitarnego z własnej inicjatywy. Kontrole takie są najczęściej przeprowadzane w ramach tzw. planu kontroli, który jest realizowany przez poszczególne organy inspekcji sanitarnej, również w porozumieniu z innymi inspekcjami.

Niezależnie od tego, który z inspektorów jest organem I instancji, strona tego postępowania posiada takie same uprawnienia, wynikające z regulacji zawartych w k.p.a.⁵. Podstawowym uprawnieniem strony jest uregulowane w art. 10 § 1 k.p.a. prawo do czynnego udziału w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji – do wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Przy okazji wszczęcia postępowania uprawnienie to jest realizowane przez zawiadomienie przedsiębiorcy o tym fakcie. W trakcie postępowania wyjaśniającego przedsiębiorcę należy poinformować o wszelkich podejmowanych czynnościach, umożliwić mu uczestnictwo w nich oraz przekazać ich wyniki. Jednocześnie przedsiębiorcy należy umożliwić zajęcie stanowiska co do zebranych dowodów⁶. Odzwierciedleniem tego uprawnienia jest obowiązek organu wzięcia pod uwagę wypowiedzi strony i ustosunkowania się do nich w wydawanym rozstrzygnięciu. Zgodnie bowiem z art. 81 k.p.a. okoliczność faktyczna może być uznana za udowodnioną, jeżeli strona miała możliwość wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów. Przepis ten adresowany jest do organu administracji publicznej prowadzącego postępowanie, który nie może uznać danej okoliczności za udowodnioną, jeżeli w aktach nie ma dowodu, że strona wypowiedziała się co do przeprowadzonych dowodów bądź z tego prawa zrezygnowała⁷.

Przenosząc to na grunt postępowania przed powiatowym inspektorem sanitarnym, należy pamiętać, że strona ma prawo do: uczestniczenia w czynnościach kontrolnych, zapoznania się z treścią sporządzonego protokołu przed jego podpisaniem oraz do zgłoszenia do niego uwag, w ramach czego ma również prawo nie zgodzić się z częścią bądź całością protokołu. Przedsiębiorca może skorzystać z uprawnienia do wypowiedzenia się zarówno w momencie podpisania



Skutkiem przeprowadzenia

postępowania kontrolnego

jest najczęściej wydanie decyzji administracyjnej.



protokołu, jak również wskazać, że uwagi do niego wniesie w późniejszym terminie (np. 7 dni).

Waga czynności, które przedsiębiorca może dokonać na tym etapie postępowania, jest nie do przecenienia. W znakomitej większości przypadków protokół stanowi najistotniejszy dowód w sprawie, na którego podstawie ustala się najważniejsze elementy stanu faktycznego. Ponadto protokół kontroli, jako dokument urzędowy w rozumieniu art. 76 § 1 k.p.a., sporządzony w przepisanej formie przez powołany do tego organ państwowy stanowi dowód tego, co zostało w nim urzędowo stwierdzone⁸. Podpisanie tego protokołu bez zastrzeżeń jest natomiast uznawane bardzo często jako przyznanie stwierdzonych w nim okoliczności i stanowi podstawę postępowania wyjaśniającego co do poszczególnych faktów. Podobnie nieustosunkowanie się w stosownym czasie do zawartych w nim treści jest rozpatrywane jako brak zastrzeżeń i uwag do ustalonego przez organ stanu faktycznego. Inspektor prowadzący dane postępowanie kwituje to bardzo często stwierdzeniem, że ustalony w protokole stan faktyczny jest bezsporny, gdyż strona nie wniosła żadnych uwag.

Stronie przysługuje również prawo do zgłaszania wniosków dowodowych, które podlega jednak pewnym ograniczeniom z powodów praktycznych (ze względu na celowość i szybkość postępowania). Nie podlegają przeprowadzeniu jedynie dowody zgłoszone na okoliczność niemającą znaczenia dla sprawy bądź na okoliczność już dostatecznie wyjaśnioną innymi dowodami. Organ może również nie uwzględ-

nić żądania przeprowadzenia dowodu, jeżeli ma to na celu przedłużenie sprawy⁹.

Na koniec warto wspomnieć o uprawnieniu strony do wglądu w akta sprawy, sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów, co jest równoznaczne z konkretyzacją i urzeczywistnieniem prawa dostępu do akt. Prawo to przysługuje stronie na każdym etapie postępowania, także po jego zakończeniu.

Skutkiem przeprowadzenia postępowania kontrolnego jest najczęściej wydanie decyzji administracyjnej. Decyzja ta jest sformalizowanym rodzajem aktu administracyjnego, w którym organ prowadzący postępowanie rozstrzyga merytorycznie w zakresie przedmiotu takiego postępowania¹⁰. Na potrzeby niniejszego opracowania decyzje zostaną nieco sztucznie podzielone na te mające dla przedsiębiorcy pozytywne oraz negatywne implikacje. W przypadku decyzji, które zakwalifikowalibyśmy jako pozytywne, należy wymienić na pierwszym miejscu wydaną w I instancji decyzję w przedmiocie umorzenia postępowania, która to postępowanie kończy. Decyzja taka zostaje wydana w przypadku bezprzedmiotowości danego postępowania – najczęściej w przypadku braku wystąpienia zgłoszonych bądź wykrytych naruszeń przepisów prawa żywnościowego.

Istotne pozostaje zastrzeżenie, że uznanie danej decyzji za realizującą prawa przedsiębiorcy zostało uzależnione wyłącznie od jego subiektywnego przekonania¹¹. Niezależnie od przekonania organu to od adresata decyzji zależy, czy zostanie ona zaskarżona. O ile zarówno w przypadku decyzji pozytywnych, jak

i negatywnych organ obowiązują te same przepisy proceduralne, o tyle z praktycznego punktu widzenia ich realizacja nabiera znaczenia w przypadku rozstrzygnięć uznanych przez daną stronę za niekorzystne. Rzadko zdarza się bowiem, że strona skarży decyzję, doszukując się poszczególnych naruszeń, kiedy decyzja ta realizuje jej interes. W związku z tym elementy wpływające na prawidłowość danej decyzji zostaną omówione również z perspektywy najczęstszych błędów, które można spotkać w postępowaniu inspekcji sanitarnej.

Podstawowym obowiązkiem organu prowadzącego postępowanie jest prawidłowe ustalenie stanu faktycznego danej sprawy. Zgodnie bowiem z art. 7 k.p.a.¹² organy administracji w toku postępowania, stojąc na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy. Jednocześnie organy te powinny mieć zawsze na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli (również osób prawnych). Organ inspekcji zobowiązany jest zatem do wszechstronnego wyjaśnienia sprawy. Błędne jest natomiast poprzestanie wyłącznie na ocenie danego produktu, która została dokonana przez GIS – organ prowadzący postępowanie powinien sam przeanalizować opakowanie produktu, treść reklamy czy rozstrzygnąć wątpliwości co do jego składu.

Podstawowym uprawnieniem przedsiębiorcy jest prawo do czynnego udziału w każdym stadium postępowania kontrolnego.

Podstawowym uprawnieniem przedsiębiorcy jest prawo do czynnego udziału w każdym stadium

postępowania kontrolnego.

Postępowanie przeciwne skutkuje naruszeniem wielu przepisów postępowania, a w szczególności art. 77 k.p.a., który stanowi, że organ administracji jest zobowiązany w sposób szczególny zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy, czy przepisu art. 80 k.p.a., który nakazuje dokonanie swobodnej oceny ww. materiału¹³. Co istotne, wymienione naruszenia prowadzą bezpośrednio do obrazy przepisów regulujących kształt uzasadnienia wydanej decyzji. W ten sposób naruszony zostaje także art. 107 § 1–3 k.p.a., który statuuje m.in. obowiązek przedstawienia rozumowania organu w zakresie postępowania dowodowego.

Drugi z błędów dotyczy pozbawienia strony czynnego udziału w postępowaniu. W tym zakresie organy inspekcji sanitarnej w błędny sposób stosują przepisy art. 10 § 1 k.p.a. Wielokrotnie bowiem można się spotkać z sytuacją, w której organ nie informuje o uprawnieniach strony bądź ogranicza się do zawiadomienia o możliwości wypowiedzenia się w początkowej fazie postępowania (wraz z zawiadomieniem o jego wszczęciu). Natomiast realizacji tego przepisu wymaga również zawiadomienie na ostatnim etapie postępowania, tj. przed samym wydaniem decyzji (tzw. prawo ostatniego głosu)¹⁴.

Dodatkowo nie należy zapominać o możliwych błędach w zakresie interpretacji bądź zastosowania (subsumcji) przepisów materialnoprawnych. Najlepszym przykładem jest art. 27 ust. 2 ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, który wskazuje, że decyzje kończące postępowania kontrolne podlegają natychmiastowemu wykonaniu. Przepis ten jest niezwykle ważny, ponieważ jego zastosowanie powoduje nakazanie danemu przedsiębiorcy realizację decyzji w terminie 3 dni, podczas gdy w normalnym trybie decyzja ta byłaby ostateczna (wykonalna) po zakoń-



czeniu postępowania odwoławczego¹⁵. Jego naruszenie następuje najczęściej w postaci nieprawidłowego zastosowania danego przepisu i uznania, że doszło do bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia ludzi, co nie zostało udowodnione w przeprowadzonym postępowaniu dowodowym.

Drugim przykładem powtarzających się bardzo często naruszeń jest nieprawidłowe wymierzenie kary administracyjnej, o której mowa w art. 103 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia. W przypadku decyzji wydawanych przez wojewódzkiego inspektora sanitarnego wysokość kary pieniężnej bardzo często ustalana jest z pominięciem wszystkich przesłanek zawartych w tym przepisie. Na marginesie należy wskazać, że znaczna większość zaskarżonych do sądów administracyjnych decyzji o wymierzeniu kary jest z tego powodu uchylana i przekazywana do ponownego rozpatrzenia przez właściwe sądy¹⁶.

Od każdej decyzji nieostatecznej przedsiębiorcy służy prawo do wniesienia odwołania do organu odwoławczego, co następuje za pośrednictwem organu, który wydał skarżoną decyzję. Odwołanie wnosi się w terminie 14 dni od daty doręczenia decyzji. Należy jednak pamiętać, że nawet w przypadku uchybienia wymienionemu terminowi istnieje możliwość jego przywrócenia. Strona może złożyć w ciągu 7 dni od dnia ustania przyczyny uchybienia terminowi prośbę o jego przywrócenie oraz uprawdopodobnić, że uchybienie to nastąpiło bez jej winy. Ostatnim działaniem, które należy wykonać, jest również dokonanie spóźnionej czynności, tj. wniesie odwołania¹⁷.

Ważne dla strony postępowania jest również to, że przed upływem terminu do jego wniesienia decyzja nie ulega wykonaniu. Natomiast wniesienie odwołania powoduje co do zasady wstrzymanie jej wykonania. Nie dotyczy to jedynie sytuacji, kiedy decyzji został nadany wcześniej rygor natychmiastowej wykonalności, np. ze względu na ochronę zdrowia lub życia ludzkiego.

Po otrzymaniu odwołania organ I instancji może uznać, że odwołanie zasługuje w całości na uwzględnienie. W takim przypadku organ ten może wydać nową decyzję, w której uchyli lub zmieni zaskarżoną decyzję w całości w trybie tzw. autokontroli¹⁸. W przeciwnym razie następuje przekazanie odwołania wraz z aktami sprawy organowi odwoławczemu.

Organ odwoławczy w pierwszej fazie sprawdza, czy zachowany został 14-dniowy termin do jego wnie-

sienia. W przeciwnym razie wydaje postanowienie w przedmiocie stwierdzenia uchybienia terminu do wniesienia odwołania. Następnie organ odwoławczy po zapoznaniu się z przesłanymi aktami sprawy, treścią zaskarżonej decyzji i treścią odwołania może:

- wydać decyzję, w której utrzyma w mocy zaskarżoną decyzję,
- uchylić zaskarżoną decyzję w całości albo w części i w tym zakresie orzec co do istoty sprawy albo uchylając tą decyzję, umorzyć postępowanie w I instancji w całości bądź w części,
- uchylić decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji.

Jeżeli organ odwoławczy nie ma wątpliwości co do stanu faktycznego w sprawie i nie stwierdzi potrzeby przeprowadzenia dodatkowego postępowania w celu uzupełnienia dowodów i materiałów w sprawie, ma obowiązek wydać rozstrzygnięcie merytoryczne – utrzymać tę decyzję w mocy bądź uchylić ją i rozpoznać sprawę we własnym zakresie. W przypadku decyzji wydawanych w II instancji organ może ewentualnie uchylić tę decyzję i umorzyć postępowanie. Wyjątkiem od nakazu merytorycznego rozstrzygnięcia odwołania jest możliwość uchylecia decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia w przypadku braków w materiale dowodowym niemożliwych do uzupełniania w II instancji¹⁹. Przekazując sprawę, organ powinien wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy.

W przypadku braków, które organ II instancji może sam uzupełnić, organ ten może zadecydować o konieczności przeprowadzenia dodatkowego postępowania w celu uzupełnienia dowodów i materiałów w sprawie albo zlecić przeprowadzenie tego postępowania organowi, który wydał decyzję. Następuje to z urzędu bądź na wniosek strony. Uprawnienie do zgłoszenia takiego żądania może okazać się bardzo istotne dla osiągnięcia oczekiwanych skutków odwołania. Niejednokrotnie bowiem wojewódzki inspektor sanitarny w postępowaniu w sprawie wymierzenia kary pieniężnej, wszczętym na podstawie wniosku o ukaranie, bazuje głównie na tym wniosku oraz materiale dowodowym zgromadzonym wcześ-

niej przez powiatowego inspektora sanitarnego. W takich sytuacjach warto pamiętać o zgłoszeniu dodatkowego wniosku dowodowego na wskazaną w odwołaniu okoliczność.

Niezależnie od tego, jaką decyzję organ odwoławczy podejmie, każda z nich jest decyzją ostateczną i może być zaskarżona wyłącznie do sądu administracyjnego. Po wyczerpaniu środków zaskarżenia, tj. w sytuacji gdy stronie nie przysługuje żaden środek zaskarżenia, przedsiębiorca może wnieść skargę na decyzję do sądu administracyjnego. Skarga powinna spełniać takie same wymagania jak inne pisma w postępowaniu sądowym oraz dodatkowo zawierać wskazanie zaskarżonej decyzji, oznaczenie organu, którego działania, bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania skarga dotyczy, a także naruszenia prawa lub interesu prawnego.

Skargę wnosi się za pośrednictwem organu wydającego decyzję w II instancji, w terminie 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu danego rozstrzygnięcia. W terminie 30 dni organ ten ma z kolei obowiązek przekazania jej sądowi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią, chyba że uwzględni ją w całości. Uprawnienie to przysługuje organowi do dnia rozpoczęcia rozprawy.

Skargę nieprawidłowo złożoną sąd może odrzucić na wstępnym etapie we wskazanych w przepisach przypadkach²⁰. Niezależnie od etapu postępowania istotne z perspektywy przedsiębiorcy jest, że wniesienie skargi nie wstrzymuje wykonania danego aktu. Organ, który wydał decyzję, może jednak wstrzymać, z urzędu lub na wniosek skarżącego ich wykonanie²¹. Również sąd może na wniosek skarżącego wydać postanowienie o wstrzymaniu wykonania danego aktu. Następnie sąd na podstawie akt sprawy wydaje wyrok, mocą którego może uchylić decyzję w całości albo w części, jeżeli stwierdzi:

- naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy (np. ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia albo o państwowej inspekcji sanitarnej);

- naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego;
- inne naruszenie przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy (kodeks postępowania administracyjnego);

Oprócz tego może stwierdzić nieważność decyzji, jeżeli zachodzą przyczyny określone w art. 156 k.p.a. lub w innych przepisach lub też może stwierdzić wydanie decyzji lub postanowienia z naruszeniem prawa, jeżeli zachodzą przyczyny określone w kodeksie postępowania administracyjnego lub w innych przepisach.

Niezmiernie istotne jest, że ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania było przedmiotem zaskarżenia²².

W przypadku niezgodnego z prawem wykonywania władzy publicznej przedsiębiorca, którego prawa zostały naruszone, może dochodzić odpowiedzialności cywilnej z tytułu tzw. deliktu administracyjnego²³. Jednakże w celu dochodzenia odpowiedzialności konieczne jest łączne wystąpienie następujących przesłanek. Odpowiedzialność ta dotyczy wyłącznie naruszeń, które można określić jako rażące²⁴. Dla wystąpienia odpowiedzialności znaczenie ma również szkoda, która została wyrządzona danym działaniem oraz związek między działaniem a jej wystąpieniem. Szkodę w rozumieniu art. 417 k.c. stanowi każdy majątkowy oraz niemajątkowy uszczerbek w prawie chronionych dobrach poszkodowanego²⁵. Ostatnim elementem jest związek przyczynowo-skutkowy między działaniem organu a powstaniem szkody. Związek ten musi być adekwatny, co należy oceniać na zasadach ogólnych wynikających z przepisu art. 361 § 1 k.c.²⁶. Skarb Państwa i inne organy, które moż-

na pociągnąć do odpowiedzialności z tytułu deliktu administracyjnego, ponoszą zatem odpowiedzialność za zwykle następstwa niezgodnego z prawem działania lub zaniechania przy wykonywaniu władzy publicznej²⁷.

Poza omówioną wyżej odpowiedzialnością organów administracji publicznej za naruszenia prawa istnieje również możliwość dochodzenia odpowiedzialności funkcjonariusza publicznego z tego samego tytułu. Funkcjonariusz odpowiada za swoje bezprawne działanie, jeżeli organ, którego jest pracownikiem, wypłaci odszkodowanie za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa oraz naruszenie to zostało spowodowane nie tylko zawinionym działaniem, ale również zaniechaniem tego funkcjonariusza²⁸. Odpowiedzialność ta ma przede wszystkim charakter finansowy i ustanowiona jest w wysokości odszkodowania za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa, z ograniczeniem do maksymalnej wysokości, tj. do kwoty dwunastokrotności miesięcznego wynagrodzenia funkcjonariusza. Reasumując, postępowania prowadzone przez organy inspekcji sanitarnej są skomplikowane. Należy jednak pamiętać, że każdemu przedsiębiorcy przysługuje wiele praw opisanych w niniejszym artykule. To organy administracji publicznej powinny pozostawać w służbie obywatela, a nie na odwrót.

Stan prawny na dzień 15 kwietnia 2015 r. //

¹ Rozporządzenie (WE) nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzonych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regulami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt (Dz.Urz. L 191 z 30.04.2004, str. 1).

² Ustawa z 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. z 2011 r. Nr 212, poz. 1263).

³ Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz.U. z 2010 r. Nr 136, poz. 914 ze zm.).

⁴ Ang. Rapid Alert System for Food and Feed.

⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm.).

⁶ Por. Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Małgorzata Jaśkowska, Andrzej Wróbel, LEX/el., 2015.

⁷ Wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 25 kwietnia 1996 r., sygn. akt SA/Wr 2294/95, wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 października 2011 r., sygn. akt V SA/Wa 1260/11.

⁸ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 kwietnia 2009 r., sygn. akt VI SA/Wa 212/09, oraz wyrok WSA w Łodzi z dnia 16 września 2014 r., sygn. akt III SA/Łd 613/14.

⁹ Wyrok NSA w Gdańsku z dnia 2 października 1998 r., sygn. akt I SA/Gd 1863/96.

¹⁰ Wyrok NSA z dnia 8 lutego 2011 r., sygn. akt I OSK 449/10.

¹¹ Wyrok NSA z dnia 25 września 2007 r., sygn. akt II SA/ŁD 739/07.

¹² F. Elżanowski w: A. Wierzbowski, R. Hauser (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 7 Kpa*, C.H. Beck, Warszawa 2015.

¹³ Wyrok WSA w Rzeszowie dnia 21 maja 2014 r., sygn. akt SA/Rz 381/14.

¹⁴ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 kwietnia 2007 r., sygn. akt IV SA/Wa 411/07.

¹⁵ Najbardziej spektakularnym a zarazem prawidłowym przykładem zastosowania przepisu były postępowania w zakresie tzw. dopalaczy (zob. wyrok NSA z dnia 4 marca 2014 r., sygn. akt II OSK 2366/12).

¹⁶ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 stycznia 2014 r., sygn. akt VII SA/Wa 1633/13.

¹⁷ Wyrok NSA z dnia 11 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 2188/12.

¹⁸ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 22 września 1981 r., sygn. akt II SA 400/81.

¹⁹ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis, Warszawa 2013 r.

²⁰ Sprawa nie należy do właściwości sądu administracyjnego, skargę wniesiono po upływie terminu do jej wniesienia, gdy nie uzupełniono w wyznaczonym terminie braków formalnych skargi, czy też sprawa objęta skargą między tymi samymi stronami jest w toku lub została już prawomocnie osądzona.

²¹ Uprawnienie to jest wyłączone, jedynie kiedy zachodzą przesłanki, od których w postępowaniu uzależnione jest nadanie danej decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności albo gdy ustawa szczególna wyłącza wstrzymanie ich wykonania.

²² Wyrok NSA z dnia 15 marca 2012 r., sygn. akt II OSK 1261/10.

²³ Wyrok SA w Warszawie – I Wydział Cywilny z dnia 18 września 2014 r., sygn. akt I ACa 281/14.

²⁴ Rażące naruszenie prawa występuje, gdy treść decyzji pozostaje w wyraźnej i oczywistej sprzeczności z treścią przepisu prawa i gdy charakter tego naruszenia prawa powoduje, że decyzja ta nie może być akceptowana jako akt wydany przez organ praworządnego państwa (wyr. NSA z dnia 8 stycznia 2013 r., sygn. akt II GSK 1941/11, także wyrok NSA z dnia 4 lipca 2014 r., sygn. akt II GSK 798/13).

²⁵ P. Dzień, *Odpowiedzialność cywilna władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 215.

²⁶ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2014 r. poz. 121 ze zm.).

²⁷ Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej*, Warszawa 2012.

²⁸ Zakres odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych został uregulowany w przepisach ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenia prawa.