

Wyrok z dnia 3 marca 2011 r.

III ZS 2/11

Powiatowy lekarz weterynarii nie jest zobowiązany do zawarcia umów określających warunki wykonywania przez lekarzy weterynarii czynności, o których mowa w art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (Dz.U. Nr 33, poz. 287 ze zm.), ze wszystkimi lekarzami weterynarii wyznaczonymi do wykonywania tych czynności.

Przewodniczący SSN Kazimierz Jaśkowski, Sędziowie SN: Jerzy Kwaśniewski, Andrzej Wróbel (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 3 marca 2011 r. sprawy ze skargi Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na uchwałę Krajowej Rady Lekarsko - Weterynaryjnej nr 32 [...] z dnia 17 stycznia 2011 r. w sprawie akceptacji wyników negocjacji zespołu Krajowej Rady - Lekarsko Weterynaryjnej z Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi - w części dotyczącej zobowiązania lekarzy weterynarii wolnej praktyki oraz powiatowych lekarzy weterynarii zawierających umowy na czynności z wyznaczenia powiatowego lekarza weterynarii do podpisywania tych umów na czas określony z terminem ich obowiązywania do dnia 28 lutego 2011 r., tj. w zakresie § 2 tej uchwały oraz na uchwałę nr 33 [...] z dnia 17 stycznia 2011 r. w sprawie zagwarantowania ochrony protestującym lekarzom weterynarii,

1. u c h y l i ł uchwałę nr 33 [...] z dnia 17 stycznia 2011 r.,
2. u m o r z y ł postępowanie dotyczące uchwały nr 32 [...] z dnia 17 stycznia 2011 r.,
3. zasądził od Krajowej Izby Lekarsko - Weterynaryjnej na rzecz Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi kwotę 360 (trzysta sześćdziesiąt) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania przed Sądem Najwyższym.

U z a s a d n i e n i e

Krajowa Rada Lekarsko-Weterynaryjna uchwałą nr 32 [...] z dnia 17 stycznia 2011 r. w sprawie akceptacji wyników negocjacji zespołu Krajowej Rady Lekarsko-Weterynaryjnej z Ministrem Rozwoju Rolnictwa i Rozwoju Wsi, działając na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 10 ust. 2 pkt 3 i 10 ustawy z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych (jednolity tekst: Dz.U. z 2009 r. Nr 93, poz. 767), zobowiązała lekarzy weterynarii wolnej praktyki oraz powiatowych lekarzy weterynarii zawierających umowy na czynności z wyznaczenia powiatowego lekarza weterynarii do podpisywania tych umów na czas określony z terminem ich obowiązywania do dnia 28 lutego 2011 r.

Krajowa Rada Lekarsko-Weterynaryjna uchwałą nr 33 [...] z dnia 17 stycznia 2011 r. w sprawie zagwarantowania ochrony protestującym lekarzom weterynarii, działając na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 10 ust. 2 pkt 3 i 10 ustawy z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych, zobowiązała Głównego Lekarza Weterynarii, wojewódzkich i powiatowych lekarzy weterynarii do zagwarantowania wszystkim lekarzom weterynarii biorącym udział w proteście podjętym na podstawie uchwał nr 32 [...] i 33 [...] ochrony przed wszelkimi możliwymi konsekwencjami finansowo-personalnymi oraz zagwarantowania lekarzom weterynarii propozycji podpisania umów z wyznaczenia powiatowego lekarza weterynarii.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wniósł o stwierdzenie niezgodności z prawem i uchylenie uchwały z dnia 17 stycznia 2011 r. nr 32 [...] w części dotyczącej zobowiązania lekarzy weterynarii wolnej praktyki oraz powiatowych lekarzy weterynarii zawierających umowy na czynności z wyznaczenia powiatowego lekarza weterynarii do podpisywania tych umów na czas określony z terminem ich obowiązywania do dnia 28 lutego 2011 r., ewentualnie, gdyby uchylenie zaskarżonej uchwały w tej części nie było możliwe, uchylenie uchwały z dnia 17 stycznia 2011 r. nr 33 [...] w całości.

Zaskarżonej uchwale nr 32 [...] zarzucił naruszenie: 1) art. 39 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 10 ust. 2 pkt 3 i 10 ustawy o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych w związku z art. 16 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (jednolity tekst: Dz.U. z 2010 r. Nr 112, poz. 744), przez wydanie uchwały bez podstawy prawnej, ponieważ powszechnie obowiązujące przepisy, w szczególności przepisy ustawy o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych, nie zawierają podstaw prawnych do wydawania uchwał zobo-

wiązujących lekarzy weterynarii do zawierania umów, o których mowa w art. 16 ust. 3 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej, na ustalony *a priori* czas określony, tym bardziej że umowy takie są zawierane jedynie wtedy, gdy powiatowy lekarz weterynarii z przyczyn finansowych lub organizacyjnych nie jest w stanie wykonać ustawowych zadań inspekcji, 2) art. 22 i 65 ust. 1 Konstytucji oraz art. 6 ust. 1 i art. 9 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (jednolity tekst: Dz.U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 ze zm.), poprzez niezgodne z przepisami ograniczanie wykonywania zawodu przez lekarzy weterynarii, art. 3 ust. 1 i ust. 2 pkt 1, 1a, 2, 3 i 5 oraz art. 16 ust. 1 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej w związku z art. 1 ust. 1 pkt 1, 2, 5 i 6 oraz art. 10 ust. 2 pkt 11 ustawy o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych, poprzez niezgodne z prawem uniemożliwianie wykonywania ustawowych zadań przez Inspekcję Weterynaryjną, polegające w szczególności na uzależnieniu wykonywania zadań określonych w art. 16 ust. 1 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej od przyjęcia rozwiązań prawnych zwiększających wynagrodzenia lekarzy weterynarii za te zadania, w sytuacji gdy obowiązkiem samorządu zawodowego jest współdziałanie z organami administracji rządowej w sprawach profilaktyki i leczenia weterynaryjnego, poprawy warunków hodowli i warunków sanitarnych na wsi, kontroli żywności pochodzenia zwierzęcego, zwalczania zakaźnych i pasożytniczych chorób zwierzęcych oraz chorób odzwierzęcych, a obowiązkiem lekarzy weterynarii, jako wykonujących zawód zaufania publicznego, jest ochrona zdrowia zwierząt oraz weterynaryjna ochrona zdrowia publicznego i środowiska.

Zaskarżonej uchwale nr 33 [...] zarzucił naruszenie art. 39 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 10 ust. 2 pkt 3 i 10 oraz art. 45 ustawy o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych, a także art. 16 ust. 1 i 3 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej, poprzez wydanie uchwały bez podstawy prawnej, ponieważ powszechnie obowiązujące przepisy, w szczególności przepisy ustawy o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych, nie zawierają podstaw prawnych do wydawania uchwał zobowiązujących Głównego Lekarza Weterynarii, wojewódzkich i powiatowych lekarzy weterynarii, jako organów administracji, do zagwarantowania wszystkim lekarzom weterynarii biorącym udział w proteście pojętym na podstawie uchwały nr 28 [...] oraz uchwały nr 30 [...] o ochronie przed wszelkimi możliwymi konsekwencjami finansowo-personalnymi oraz zagwarantowania lekarzom weterynarii propozycji podpisania umów z wyznaczenia powiatowego lekarza weterynarii.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Sąd Najwyższy postanowił, na podstawie art. 398¹⁹ § 1 w związku z art. 398²¹ i art. 355 § 1 k.p.c., wobec zgodnych wniosków stron postępowania oraz zbędności wydania orzeczenia w postępowaniu wszczętym skargą Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na uchwałę Krajowej Rady Lekarsko-Weterynaryjnej nr 32 [...] z dnia 17 stycznia 2011 r. w sprawie akceptacji wyników negocjacji zespołu Krajowej Rady Lekarsko-Weterynaryjnej z Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi wskutek uchylecia § tej uchwały uchwałą nr 36 [...] Krajowej Rady Lekarsko Weterynaryjnej z dnia 21 lutego 2011 r. w sprawie zmiany uchwały nr 32 [...] z dnia 17 stycznia 2011 r. w sprawie akceptacji wyników negocjacji zespołu Krajowej Rady Lekarsko-Weterynaryjnej z Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi, umorzyć postępowanie w tym zakresie.

Skarga Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi jest uzasadniona w części dotyczącej zaskarżonej uchwały Krajowej Rady Lekarsko-Weterynaryjnej nr 33 [...] z dnia 17 stycznia 2011 r. w sprawie zagwarantowania ochrony protestującym lekarzom weterynarii.

Trafny jest pogląd Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, że przewidziana w art. 16 ust. 1 i 3 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej kompetencja powiatowego lekarza weterynarii do wyznaczenia w drodze decyzji administracyjnej na czas określony lekarzy weterynarii niebędących pracownikami inspekcji weterynaryjnej do wykonywania określonych w ust. 1 czynności, a następnie zawierania z wyznaczonymi w ten sposób lekarzami weterynarii umów określających między innymi zakres, terminy i miejsce wykonywania tych czynności, wysokość wynagrodzenia za ich wykonanie oraz termin płatności, nie oznacza, że powiatowy lekarz weterynarii jest obowiązany każdorazowo zawierać te umowy z wyznaczonymi lekarzami weterynarii. Z treści przepisu art. 16 ust. 1 ustawy wynika bowiem jednoznacznie, że należy to do uznania powiatowego lekarza weterynarii, na co wskazuje użycie w tym przepisie kwantyfikatora modalnego „może”, a ponadto, biorąc pod uwagę wyjątkowy charakter wyznaczenia lekarzy weterynarii do wykonywania zadań należących do normalnych obowiązków ustawowych organów inspekcji weterynaryjnej, powiatowy lekarz weterynarii może wydać decyzję wyznaczającą lekarza weterynarii do wykonania ściśle określonych czynności tylko wtedy, gdy ziszczą się przesłanki przewidziane w komentowanym przepisie, a mianowicie powiatowy lekarz weterynarii z przyczyn finansowych lub organizacyjnych nie jest w stanie wykonać ustawowych zadań inspekcji weterynaryj-

nej. Ponadto, zgodnie z art. 42 Kodeksu etyki lekarza weterynarii lekarz weterynarii, pełniący funkcję organu administracji publicznej, wyznaczając do wykonywania czynności urzędowych, kieruje się kompetencją zainteresowanych lekarzy weterynarii i bierze pod uwagę ich racje. Powyższym przepisom sprzeciwia się w sposób oczywisty zawarte w zaskarżonej uchwale żądanie, aby wszystkim lekarzom weterynarii, biorącym udział w proteście podjętym na podstawie uchwały nr 28 [...], zagwarantować propozycję podpisania umów z wyznaczenia powiatowego lekarza weterynarii.

Nie budzi też żadnych wątpliwości, że Krajowa Rada Lekarsko-Weterynaryjna nie jest ustawowo upoważniona do podejmowania uchwał, w których mogłaby nakładać na centralny organ administracji rządowej, jakim jest Główny Lekarz Weterynarii (art. 6 ust. 1 ustawy) i organy administracji rządowej zespolonej (wojewódzcy lekarze weterynarii) oraz organy administracji rządowej niezespolonej (powiatowi lekarze weterynarii), określonych w zaskarżonej uchwale obowiązków. Podstawy takiej nie stanowi w szczególności art. 39 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 10 ust. 2 pkt 3 i 10 ustawy o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych. Wprawdzie zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 3 i 10 tej ustawy zadaniem ustawowym samorządu lekarzy weterynarii jest „reprezentowanie i ochrona zawodu lekarza weterynarii” i „występowanie w obronie interesów indywidualnych i zbiorowych członków izb lekarsko-weterynaryjnych”, a zatem także występowanie wobec organów administracji publicznej, w tym organów inspekcji weterynaryjnej, w obronie interesów finansowych lekarzy weterynarii, to jednak uchwały organów samorządu weterynaryjnego nie mogą w swej treści jednostronnie i władczo nakładać na te organy jakichkolwiek obowiązków prawnych. Przeczy temu bowiem zarówno konstytucyjna zasada działania władzy publicznej na podstawie prawa powszechnie obowiązującego (art. 7 Konstytucji), jak i konstytucyjnie wyznaczona pozycja i status samorządu weterynaryjnego jako samorządu zawodowego (art. 17 Konstytucji). Nie ma bowiem wątpliwości, że organy inspekcji weterynaryjnej, które są adresatami zaskarżonej uchwały, są związane prawnie przepisami odnośnych ustaw, na podstawie których wydają między innymi decyzje administracyjne, jak na przykład decyzja administracyjna o wyznaczeniu do wykonania czynności. Uchwały samorządu weterynaryjnego nie są przepisami prawa powszechnie obowiązującego w rozumieniu Konstytucji RP i nie mogą w żadnym wypadku wiązać prawnie tych organów administracji rządowej. Braku prawnego związania organów administracji rządowej uchwałami organów samorządu weterynaryjnego w niczym nie zmienia to, że na stanowisko Głównego Lekarza We-

teryarii, wojewódzkiego lekarza weterynarii i powiatowego lekarza weterynarii może być powołana wyłącznie osoba, która jest lekarzem weterynarii posiadającym prawo wykonywania zawodu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 6 ust. 5a pkt 1, art. 9 ust. 1), a zatem osoba będąca członkiem samorządu weterynaryjnego.

Biorąc powyższe pod rozwagę Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

=====