

Ciechanów, dnia 10 sierpnia 2022 r.

## OPINIA PRAWNA

**Zlecający opinię: Stowarzyszenie Urzędowych Lekarzy Weterynarii.**

### 1. Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest analiza nowelizacji przepisów ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej oraz przepisów obowiązujących dotychczas pod kątem nowego brzmienia art. 16 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej i konsekwencji wejścia w życie przepisów dla już zawartych z urzędowymi lekarzami weterynarii umów na wykonywanie czynności urzędowych.

Zlecający opinię przedstawił do analizy następujące pytania:

- a) Czy w świetle nowelizacji przepisów ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej dotychczas zawarte umowy z Powiatowymi Inspektorami Weterynarii na wykonywanie czynności urzędowych przestają obowiązywać czy też obowiązują dalej?
- b) Czy możliwe jest aneksowanie dotychczasowych umów na wykonywanie czynności urzędowych zawartych przed wejściem w życie nowelizacji ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej?

### 2. Stan faktyczny

Urzędowi lekarze weterynarii wykonujący czynności zlecane są wyznaczani na czas określony przez Powiatowego Lekarza Weterynarii na podstawie wydawanej przez niego decyzji administracyjnej oraz zawartej umowy. Umowy te zawierane są na różne okresy – od trzymiesięcznych, kończąc na maksymalnie rocznych. W kolejnych okresach Powiatowi Lekarze Weterynarii wydają kolejne decyzje obejmujące następne okresy kalendarzowe.

Z urzędowymi lekarzami weterynarii wykonującymi czynności zlecane zawierane są umowy zlecenia, które dotychczas wymagały od lekarzy posiadania odrębnego, od zawieranej umowy zlecenia tytułu do ubezpieczenia społecznego.

W związku z wprowadzeniem przez ustawodawcę zmian w ustawie o Inspekcji Weterynaryjnej konieczna staje się odpowiedź na pytania dotyczące dalszej podstawy i możliwości kontynuowania lub aneksowania umów.

### 3. Podstawa prawna

- a) Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (Dz.U.2021.306 t.j. z dnia 2021.02.18), w dalszej części jako Ustawa o IW

- b) Ustawa z dnia 23 czerwca 2002 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.2022.1570 z dnia 2022.07.27), w dalszej części jako Nowelizacja

#### 4. Analiza prawna

W pierwszej kolejności odnieść należy się do przepisów Nowelizacji, w szczególności tych dotyczących możliwości zawierania umów z urzędowymi lekarzami weterynarii. Zmianie uległ zarówno art. 16 ust. 1 pkt. 1, który otrzymał brzmienie „wyznaczać na czas określony lekarzy weterynarii niebędących pracownikami Inspekcji, w tym lekarzy weterynarii świadczących usługi weterynaryjne w ramach zakładu leczniczego dla zwierząt, do:” oraz art. 16 ust. 3, który otrzymał nowe brzmienie „Wykonywanie czynności, o których mowa w ust. 1, następuje po zawarciu przez powiatowego lekarza weterynarii umowy z: 1) osobami, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 2, w ramach prowadzonej przez te osoby pozarolniczej działalności gospodarczej lub 2) osobami, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 2, poza prowadzoną przez te osoby pozarolniczą działalnością gospodarczą, lub 3) osobami, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 2, w przypadku, w którym nie prowadzą one działalności gospodarczej, lub 4) podmiotem prowadzącym zakład leczniczy dla zwierząt - w przypadku wyznaczenia lekarzy weterynarii świadczących usługi weterynaryjne w ramach zakładu leczniczego dla zwierząt - określającej zakres, terminy i miejsce wykonywania tych czynności, wysokość wynagrodzenia za ich wykonanie oraz termin płatności.”

Należy także zwrócić uwagę, iż ustawodawca w art. 16 dodał ustępu 2b i 2c w brzmieniu „2b. Po wyznaczeniu do wykonywania czynności, o którym mowa w ust. 1, wyznaczony lekarz weterynarii składa powiatowemu lekarzowi weterynarii oświadczenie, że nie zachodzą okoliczności powodujące wątpliwości co do bezstronnego wykonywania czynności objętych wyznaczeniem oraz że nie pozostaje w konflikcie interesów w związku z wykonywaniem tych czynności, a także o: 1) niewykonywaniu zajęć zarobkowych albo 2) wykonywaniu zajęć zarobkowych, podając: a) informacje dotyczące czynności wykonywanych w ramach tych zajęć oraz okresu wykonywania tych zajęć, b) imię, nazwisko, miejsce zamieszkania i adres albo nazwę, siedzibę i adres podmiotu, na rzecz którego te zajęcia wykonuje, oraz odpowiednio miejsce lub obszar ich wykonywania. 2c. W przypadku zmiany informacji zawartych w oświadczeniu, o którym mowa w ust. 2b, wyznaczony lekarz weterynarii składa powiatowemu lekarzowi weterynarii oświadczenie o zmianie tych informacji. Oświadczenie to zawiera aktualne informacje i jest składane w terminie 7 dni od dnia zmiany tych informacji.”. Przytoczenie powyższej zmiany jest o tyle istotne, że w tym przypadku ustawodawca w art. 15 Nowelizacji przewidział przepis intertemporalny, który może stanowić wskazówkę do dalszych rozważań. Wskazano w nim, że „lekarze weterynarii wyznaczeni do wykonywania czynności, o których mowa w art. 16 ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy (...)”. Oznacza to, że ustawodawca przewidywał sytuację, w której możliwe będzie kontynuowanie trwania umów, które zostały podpisane przed wejściem w życie Nowelizacji. Ponadto w dalszej części Nowelizacji ustawodawca wprost stwierdza wygaśnięcie decyzji wydanych na podstawie jednej z uchylanych ustaw, jednocześnie nie podejmując żadnej decyzji co do umów zawartych na podstawie art. 16. Oznacza to, że ustawodawca posiadał pełną świadomość podejmowanych działań i mimo to nie zdecydował się na jasne

określenie zasad, którymi należy kierować się do zawartych już i wykonywanych umów z urzędowymi lekarzami weterynarii.

Nie sposób także nie odnieść się do przebiegu procesu legislacyjnego dotyczącego wprowadzenia nowego brzmienia art. 16 ust. 3 ustawy o IW, która to poprawka została zgłoszona na posiedzeniu Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 26 kwietnia 2022 r., której obszernie uzasadnienie brzmiało: „Proponowane rozwiązania pozwolą więc na ujednoczenie systemu zawierania umów, będą uzależnione od sytuacji każdego lekarza weterynarii. Lekarze weterynarii wykonujący czynności zlecone będą traktowani jednakowo na obszarze całego kraju. Jeszcze jedna ważna kwestia, która wynika z uwag środowiska weterynaryjnego, gdzie tak było do tej pory. Otóż były wieloletnie postulaty środowisk weterynaryjnych, które wskazywały na konieczność zakładania przez nich działalności gospodarczej wyłącznie dla zapewnienia sobie innego tytułu do ubezpieczenia społecznego. Te propozycje pozwolą to zlikwidować. Z jednej strony dojdzie do ujednoczenia sytuacji lekarzy weterynarii wykonujących czynności urzędowe, a z drugiej strony obniży to liczbę biurokratycznych obowiązków związanych z zawieraniem umów, a także, co bardzo ważne, zmniejszy obciążenia dotyczące wynagrodzeń, które lekarze uzyskiwali.”. Tak istotnego stanowiska, zaakceptowanego przez projektodawców nie sposób pominąć w odtwarzaniu woli ustawodawcy co do charakteru wprowadzanych norm prawnych.

Orzecznictwo sądowe wielokrotnie zajmowało się już sytuacjami, w których ustawodawca pominął wprowadzenie przepisów przejściowych. Na przestrzeni lat możliwe jest ustalenie dwóch odrębnych od siebie koncepcji dotyczącej konsekwencji wejścia w życie nowelizacji ustawy. Pierwszą wskazówkę w tych rozważaniach stanowi Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 marca 2015 r. wydany w sprawie o sygn. akt II FSK 287/17, w którym wprost wskazano, iż „Jeżeli ustawa nowelizująca nie zawiera przepisów przejściowych, przyjmuje się, że zastosowanie mają bezpośrednio nowe przepisy.”. Przyjęcie tej koncepcji implikowałoby konieczność dokonania zmian zarówno w decyzjach wydanych przez Powiatowych Lekarzy Weterynarii (z uwagi na zmianę podstawy prawnej wydania decyzji) jak również przynajmniej zawarcie aneksów dotyczących już zawartych umów z urzędowymi lekarzami weterynarii. Podobne zdanie wyrażono w Wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 października 2015 r. sygn. akt II SA/Wa 388/15, w którym wskazano, iż „W sytuacji, gdy ustawodawca nie wypowiada się wyraźnie w kwestii przepisów przejściowych, należy przyjąć, że nowa regulacja ma z pewnością zastosowanie do zdarzeń prawnych powstałych po jej wejściu w życie, jak również do zdarzeń, które miały miejsce wcześniej, lecz trwają dalej - po wejściu w życie nowej ustawy.”.

W orzecznictwie sądownoadministracyjnym ugruntowany jest więc pogląd, że w sytuacji, gdy ustawodawca nie wypowiada się wyraźnie w kwestii przepisów przejściowych, należy przyjąć, że nowa regulacja ma z pewnością zastosowanie do zdarzeń prawnych powstałych po jej wejściu w życie, jak również do zdarzeń, które miały miejsce wcześniej, lecz trwają dalej - po wejściu w życie nowej ustawy (*vide*: uchwała NSA z dnia 10 kwietnia 2006 r. I OPS 1/06). W rozpatrywanym problemie oznaczałoby to konieczność dokonania zmian wydanych decyzji. W tym miejscu wskazać należy na art. 155 k.p.a., który mówi o tym, że decyzja ostateczna, na mocy której strona nabyła prawo, może być w każdym czasie za zgodą strony uchylona lub zmieniona (...). W przypadku w którym zgoda strony nie zostałaby uzyskana

organ powinien stwierdzić wygaśnięcie decyzji na podstawie art. 162 § 1 pkt. 1 k.p.a.. Wskazać należy, iż możliwość dokonania zmian w trybie art. 155 k.p.a. dopuszcza orzecznictwo sądownoadministracyjne, co zostało stwierdzone choćby w Wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 11 marca 2021 r. w sprawie o sygn. akt II SA/OI 46/21, w którym stwierdzono, iż „Zmiana decyzji w trybie art. 155 k.p.a. warunkowana jest prowadzeniem postępowania w ramach takiego samego stanu faktycznego i prawnego, jednakże nie musi być to dokładnie ten sam stan prawny i faktyczny, który istniał w chwili wydania decyzji pierwotnej. Zmiana prawa polegająca np. na wejściu w życie nowej ustawy, która zachowuje, bądź tylko nieistotnie zmienia normę prawną stanowiącą podstawę wydania ostatecznej decyzji, nie stoi na przeszkodzie zmiany tej decyzji w trybie art. 155 k.p.a. po zmianie prawa, jeżeli nie wpływa na tożsamość stosunku prawnego ukształtowanego zmienianą decyzją.”

Wskazać należy także na odmienne stanowisko, które wskazuje, iż w sytuacji gdy brak jest przepisów przejściowych w nowej ustawie to rozstrzygnięcie kwestii intertemporalnych może polegać na przyjęciu jednej z dwóch następujących zasad. Po pierwsze - zasady bezpośredniego działania nowego prawa (nowe prawo od chwili jego wejścia w życie reguluje wszystkie zdarzenia także te z przeszłości). Po drugie - zasady dalszego obowiązywania "starego" prawa (mimo wejścia w życie nowych regulacji do zdarzeń, które wystąpiły przed wejściem w życie nowych przepisów należy stosować "stare" przepisy obowiązujące w czasie zdarzenia - zasada *tempus regit actum*). Za przyjęciem każdej z wymienionych zasad przemawiają określone argumenty i istnieje argumentacja przemawiająca przeciwko przyjęciu każdej z tych zasad. Problematyka ta została szeroko omówiona w szeregu orzeczeń Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego (*vide*: Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 30 listopada 2017 r. w sprawie o sygn. akt III SA/Łd 734/17). Jednocześnie za przyjęciem drugiego ze stanowisk – zasady dalszego obowiązywania „starego prawa” przemawiałaby sytuacja, w której nowe przepisy zmierzałyby do pogorszenia sytuacji prawnej jego adresatów<sup>1</sup>. Jak wynika z przebiegu procesu legislacyjnego oraz zgłaszanych w nim stanowisk projektowane przepisy, a w szczególności nowa regulacja art. 16 ust. 3 ustawy o IW ma na celu przede wszystkim ujednoczenie sytuacji wszystkich urzędowych lekarzy weterynarii i umożliwienie objęcia ich systemem ubezpieczeń społecznych oraz rozliczaniu wykonywanych czynności w ramach pozarolniczej działalności gospodarczej, co w porównaniu do sytuacji sprzed Nowelizacji stanowiłoby poprawienie sytuacji prawnej adresatów normy.

Co do zasady więc, w sytuacjach kiedy ustawodawca nie wypowiada się wyraźnie w tej kwestii w przepisach przejściowych należy przyjąć, że nowa ustawa ma z pewnością zastosowanie do zdarzeń prawnych powstałych po jej wejściu w życie, jak i do tych, które miały miejsce wcześniej ale trwają dalej - po wejściu w życie nowej ustawy.

---

<sup>1</sup> *Przepisy przejściowe* są funkcją wyprowadzanej z zasady państwa prawnego zasady prawidłowej legislacji oraz zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez niego prawa, co wyraża się w tym, że dają (oferują) pewną ochronę praw nabytych lub interesów w toku albo też ochronę ekspektatyw dobrze ukształtowanych, szczególnie istotną wówczas, gdy prawodawca zmieniając prawo zmierza do pogorszenia sytuacji prawnej jego adresatów. (Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 grudnia 2019 r. sygn. akt II GSK 1824/17)

## 5. Wnioski

Przedstawiona analiza prawna przyniosła odpowiedzi na stawiane przez Zlecającego opinie pytania. Wskazać należy, że przytoczone linie orzecznicze nie ulegają znaczącym zmianom na przestrzeni lat, co w konsekwencji powoduje, że należy uznać je za wystarczające do wydania opinii w niniejszej sprawie.

Udzielając odpowiedzi na pierwsze pytanie będące przedmiotem analizy niniejszej opinii wskazać należy, iż w świetle obowiązujących przepisów, a także zgodnie z wypracowanymi przez orzecznictwo sądowe zasadami dotyczącymi przepisów intertemporalnych, zarówno decyzje wydane przez Powiatowych Lekarzy Weterynarii jak i zawarte z urzędowymi lekarzami weterynarii umowy obowiązują i nie zostały rozwiązane ani też uchylone przez wprowadzenie przepisów Nowelizacji. Jednakże zarówno decyzje administracyjne oraz umowy, obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy i później obarczone będą istotną wadą prawną. W tej sytuacji istnieją dwa rozwiązania, które mogą zostać przyjęte przez Powiatowych Lekarzy Weterynarii – pierwsza to zmiana decyzji administracyjnej na podstawie art. 155 k.p.a. za zgodą lekarza weterynarii i uzupełnienie właściwej podstawy prawnej wydania decyzji oraz innych elementów wprowadzanych Nowelizacją lub też stwierdzenie wygaśnięcia decyzji na podstawie art. 162 § 1 pkt. 1 k.p.a. w przypadku braku uzyskania zgody lekarza weterynarii na zmianę decyzji administracyjnej. W przypadku wygaśnięcia decyzji konieczne stanie się wydanie nowego aktu prawnego, zawierającego już aktualną podstawę prawną. W przypadku braku podjęcia działań w tym zakresie Powiatowy Lekarz Weterynarii naraża się na ryzyko ponoszenia odpowiedzialności zarówno cywilnej (z uwagi na szkodę, która wystąpi po stronie urzędowych lekarzy weterynarii) jak i na odpowiedzialność karną (niedopełnienie obowiązków – art. 231 k.k.).

Udzielając natomiast odpowiedzi na drugie pytanie stwierdzić należy, że naturalną konsekwencją dokonania zmian w decyzji administracyjnej, o której mowa powyżej lub też jej wygaśnięcia, konieczne stanie się aneksowanie zawartych z urzędowymi lekarzami weterynarii umów lub też odpowiednio zawarcie nowych umów, w szczególności, że istotnej zmianie uległo brzmienie art. 16 ust. 3 ustawy o IW. W tym zakresie Powiatowy Lekarz Weterynarii powinien porozumieć się z każdym z lekarzy weterynarii co do podstawy zawarcia z nim aneksu do umowy. W przypadku braku podjęcia działań przez Powiatowego Lekarza Weterynarii, poza odpowiedzialnością, o której mowa powyżej, może dojść do stwierdzenia, iż świadczenie wykonywane przez urzędowych lekarzy jest świadczeniem nienależnym w rozumieniu art. 410 § 2 k.c. z uwagi na odpadnięcie podstawy świadczenia (*condictio causa finita*), co w przyszłości może doprowadzić do sytuacji związanej z odpowiedzialnością z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

## 6. Zastrzeżenia

Niniejsza opinia została wydana na podstawie przepisów prawa obowiązujących w dniu jej wydania.



Przygotowując niniejszą Opinię prawną przeanalizowano i polegano wyłącznie na informacjach otrzymanych od Zleceniodawcy. Nie badano, ani nie weryfikowano prawdziwości przedstawionego stanu faktycznego.

Opinia dotyczy wyłącznie kwestii w niej określonych i nie może być interpretowana, jako obejmująca, w tym przez domniemanie, inne, niewspomniane w niej kwestie.

W niniejszej Opinii prawnej zaprezentowano niezależną, subiektywną ocenę sporządzającego, dotyczącą prawnych aspektów przedmiotu analizy, w szczególności ocena prawna przedstawiona w Opinii nie daje gwarancji wyniku danej sprawy, w przypadku skierowania jej na drogę postępowania sądowego lub administracyjnego.

Bartosz Machul

/radca prawny/