

Wyrok z dnia 7 czerwca 2001 r.

III RN 105/00

**Zawarte w decyzji administracyjnej organu inspekcji weterynaryjnej
określenie środków likwidacji choroby zakaźnej zwierząt podlega merytorycz-
nej ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego.**

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

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 7 czerwca 2001 r. sprawy ze skargi
Jana H. na decyzję Wojewódzkiego Inspektora Weterynarii w S. z dnia 29 grudnia
1998 r. [...] w przedmiocie zastosowania środków związanych z likwidowaniem skut-
ków enzootycznej białaczki bydła, na skutek rewizji nadzwyczajnej Prezesa Naczel-
nego Sądu Administracyjnego [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w
Warszawie z dnia 3 grudnia 1999 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Naczelnemu Sądowi Admi-
nistracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania.

U z a s a d n i e

Decyzjami z dnia 7 grudnia 1998 r. Rejonowy Lekarz Weterynarii w E., po
stwierdzeniu enzootycznej białaczki bydła EBB wykrytej w gospodarstwie należącym
do Jana H., na podstawie art. 19 ust. 4, art. 22 pkt 1, 4, 10 i 13 ustawy z dnia 24
kwietnia 1997 r. o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych
i mięsa oraz Inspekcji Weterynaryjnej (jednolity tekst: Dz.U. z 1999 r. Nr 66, poz. 752
ze zm.) nakazał: 1) odosobnienie trzech jałówek oraz 16 krów, 2) podawanie mleka
pochodzącego od zakażonych krów po uprzednim gotowaniu lub pasteryzacji, 3) in-
formowanie Rejonowego Lekarza Weterynarii w E. lub Lecznicy dla Zwierząt w E. w
przypadku przekazania zwierząt reagujących dodatnio do uboju lub w przypadku
padnięcia tych zwierząt, oraz oczyszczenie pomieszczeń, w których przebywały
zwierzęta dotknięte białaczką i udostępnienie pomieszczeń ekipie dezynfekcyjnej w

celu ich dezynfekcji, 4) poddawanie bydła okresowym badaniom w kierunku enzootycznej białaczki bydła.

W tychże decyzjach zakazano jednocześnie: 1) wyprowadzania bydła z gospodarstwa do chowu i hodowli bez uprzedniej zgody Rejonowego Lekarza Weterynarii, 2) wprowadzania bydła do gospodarstwa bez uprzedniego przeprowadzenia badań serologicznych w kierunku białaczki bydła z wynikiem ujemnym. W uzasadnieniu podniesiono, że wymienione w decyzjach nakazy i zakazy mają na celu zapobiec realnej groźbie rozprzestrzenienia się wykrytej w gospodarstwie Jana H. choroby na inne bydło, w tym, bydło znajdujące się w sąsiednich gospodarstwach, chodzi o chorobę podlegającą obowiązkowemu zwalczaniu (załącznik do ustawy z dnia 24 kwietnia 1997 r. o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz Inspekcji Weterynaryjnej).

Od powyższych decyzji Jan H. wniósł odwołanie, twierdząc, że wykryta w jego gospodarstwie enzootyczna białaczka bydła jest chorobą nieuleczalną oraz zakaźną i dlatego sztuki bydła, u których stwierdzono chorobę, powinny być poddane ubojowi sanitarnemu. Zdaniem skarżącego, podjęte przez Rejonowego Lekarza Weterynarii w E. kroki są niewystarczające i nie gwarantują – wbrew temu co twierdzi organ – pełnej likwidacji skutków choroby, nie mówiąc o ochronie przed rozprzestrzenianiem się wykrytej w jego gospodarstwie enzootycznej białaczki bydła.

Wojewódzki Lekarz Weterynarii w S. po rozpatrzeniu odwołania od powołanych wyżej decyzji, na podstawie art. 39 pkt 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 1997 r. oraz art. 138 § 1 pkt 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, decyzją z dnia 29 grudnia 1999 r., utrzymał w mocy obie decyzje Rejonowego Lekarza Weterynarii w E. W uzasadnieniu organ odwoławczy stwierdził, że wbrew sugestiom skarżącego krowy chore na enzootyczną białaczkę bydła mogą być nadal gospodarczo wykorzystywane w związku z czym nie zachodzi konieczność poddania bydła ubojowi sanitarnemu.

Decyzję Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii w S., jak również poprzedzającą ją decyzję Rejonowego Inspektoratu Weterynarii w E., Jan H. zaskarżył do Naczelnego Sądu Administracyjnego, zarzucając obrazę przepisów art. 22 pkt 3 oraz art. 25 ustawy z dnia 24 kwietnia 1997 r. o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz o Inspekcji Weterynaryjnej przez – jak to określił – „niezastosowanie powołanych przepisów w gospodarstwie skarżącego w stosunku do chorego białaczkowego bydła”, wnosząc jednocześnie o uchylenie wszystkich

zaskarżonych decyzji. Skarżący podkreślił, że samo odosobnienie zakażonych zwierząt nie może w dostateczny sposób zapobiec rozprzestrzenianiu się choroby, co może w efekcie skutkować zakażeniem zdrowych zwierząt, nie tylko w jego gospodarstwie, ale i w sąsiednich, co w oczywisty sposób naruszyłoby interes społeczny. Ponadto w związku z brakiem decyzji o eliminacji zakażonych krów, ponosi straty finansowe, spowodowane „brakiem możliwości sprzedaży mleka mleczarniom”. Dlatego też, jedynym racjonalnym rozwiązaniem jest przeprowadzenie uboju sanitarnego za jednoczesnym zwrotem kosztów związanych z tym ubojem, zgodnie z art. 22 pkt 14 powołanej ustawy.

W odpowiedzi na skargę Dyrektor Wojewódzkiego Inspektoratu Weterynarii w B. wniósł o oddalenie skargi podnosząc, iż art. 22 powołanej ustawy umożliwia podjęcie przez organy weterynaryjne wszelkich działań – adekwatnych do określonej sytuacji – o których mowa w tymże przepisie (enumeratywnie wyliczone w punktach od 1 do 15). Organy weterynaryjne orzekające w tej sprawie rozpatrzyły sprawę wnikliwie, a zastosowane środki odpowiadają w pełni okolicznościom sprawy. Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Lekarz Weterynarii w O., który po reformie administracyjnej, jest organem odwoławczym w stosunku do orzeczeń wydanych przez Rejonowy Inspektorat Weterynarii w E. (obecnie Powiatowy Inspektorat Weterynarii w E.).

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu skargi Jana H. wyrokiem z dnia 3 grudnia 1999 r. skargę tę oddalił. Zdaniem Sądu, przewidziane w art. 22 powołanej ustawy z dnia 24 kwietnia 1997 r. o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt nakazy i zakazy wymienione w punktach od 1 do 15 tegoż artykułu objęte są uznaniem administracyjnym organu inspekcji weterynaryjnej, który niewątpliwie dysponuje odpowiednią wiedzą fachową (specjalną) w tym zakresie. Co do zarzutu niepodjęcia przez organy weterynaryjne odpowiednich środków NSA stwierdził, że: „nie zostały poparte żadnymi dowodami i stanowią jedynie gołosłowną polemikę z prawidłowymi ustaleniami faktycznymi dokonanyymi przez organ inspekcji weterynaryjnej”. Natomiast w kwestii strat skarżącego według NSA nie dotyczą one istoty sprawy, a ponadto stanowią wynik choroby zakaźnej i związane są z gospodarczym ryzykiem prowadzenia gospodarstwa hodowlanego.

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego wniósł rewizję nadzwyczajną od powyższego wyroku zarzucając mu rażące naruszenie art. 22 pkt 1 i 14 ustawy z dnia 24 kwietnia 1997 r., a także art. 1, art. 20 ust. 1, art. 22 ust. 1 pkt 1 oraz art. 22 ust. 2 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym

(Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) w związku z art. 45 ust. 1 oraz art. 68 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i na tych podstawach żądał uchylenia zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu do ponownego rozpoznania.

W uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej podniesiono, że wbrew zaakceptowanej przez Sąd uznaniowej ocenie wyboru środków w celu likwidacji ujawnionej choroby oraz jej skutków w zaskarżonej do Sądu decyzji, wybrane zostały środki nieadekwatne i niewystarczające. Według rewidującego działanie organów zmierzało raczej do zachowania zakażonych zwierząt, a podjęte decyzje o odosobnieniu miały na celu nie likwidację skutków enzootycznej białaczki bydła, a jedynie zahamowanie rozprzestrzeniania się choroby (minimalizacja skutków), przy jednoczesnym świadomym utrzymywaniu stanu zagrożenia. Z okoliczności sprawy można domniemywać, że - w gruncie rzeczy - działanie służb weterynaryjnych sprowadzało się do uniknięcia konsekwencji finansowych jakie wiązałyby się z - żądanym przez skarżącego - ubojem sanitarnym. Z materiału sprawy wynika bowiem jednoznacznie, że przypadki występowania enzootycznej białaczki bydła - EBB w gospodarstwie Jana H. stwierdzone były wielokrotnie, o czym świadczą kolejne decyzje wydawane przez Rejonowego Lekarza Weterynarii w E. (np. decyzja z dnia 1 marca 1994 r., 7 czerwca 1995 r., 26 czerwca 1996 r.), zmierzające – jak twierdziły organy – do likwidacji wykrytej choroby. Tymczasem liczba zakażonego bydła ulegała ciągłym wahanom, a jako środek zaradczy wciąż stosowano odosobnienie, uznając je za główną metodę walki z wykrytą chorobą bydła. Sąd nie zwrócił jednak uwagi na ten aspekt sprawy i nie wyjaśnił dlaczego, pomimo podejmowania przez właściwe organy decyzji o odosobnieniu zakażonego bydła, jak również innych środków zmierzających do likwidacji skutków choroby, enzootyczna białaczka bydła nie ustępowała i w dalszym ciągu jest obecna w gospodarstwie skarżącego. Nie do zaakceptowania jest więc – zdaniem rewidującego – ocena prawna wyrażona przez Sąd, że organy nie przekroczyły granic uznania administracyjnego zawartych w przepisie art. 7 KPA, skoro dotychczasowe próby likwidacji enzootycznej białaczki bydła nie dały - jak wspomniano – żadnych rezultatów. Wyrażony w wyroku pogląd jakoby: „nie rzeczą Sądu była ocena zastosowanych środków zwalczania choroby zakaźnej”, w istocie narusza zasadę sądowej kontroli administracji o jakiej mowa w art. 1, art. 16 ust. 2 oraz art. 21 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.), pozostawiając określone decyzje poza kontrolą sądu, co w konsekwencji

pozostaje w sprzeczności z art. 45 ust. 1 Konstytucji, jak i z art. 1 i 20 ust. 1 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Według wnoszącego rewizję nadzwyczajną zastosowanie przepisów art. 22 powołanej ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt powinno zmierzać nie tylko do wykrycia choroby zwierząt, ale – przede wszystkim – do likwidacji jej skutków. Tymczasem organy Inspekcji Weterynaryjnej nie analizowały swoich wcześniejszych decyzji, powielając te same środki. Konfrontacja podjętych decyzji z „osiągnięciami” skłoniłaby do zastosowania innych działań, jak można domniemywać, bardziej skutecznych od wcześniej podjętych. Podniesiono ponadto, że w § 2 pkt 6 rozporządzenia Ministra Rolnictwa, Leśnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 3 października 1989 r. w sprawie obowiązku zgłaszania oraz zwalczania enzootycznej białaczki bydła (Dz.U. Nr 57, poz. 341) określono przeprowadzenie uboju zwierząt dotkniętych białaczką w sytuacji „gdy można przypuszczać, że tylko w ten sposób zostanie opanowane rozprzestrzenianie się białaczki”. Co prawda powołane rozporządzenie utraciło moc z dniem 15 grudnia 1997 r., może jednak posłużyć jako właściwy przykład walki z enzootyczną białaczką bydła, tym bardziej, że nowe przepisy takie działania również dopuszczają. W art. 68 ust. 4 Konstytucji wskazano wyraźnie, że władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska. W rozpatrywanej sprawie nie da się pominąć również innego aspektu sprawy, który można byłoby określić ogólnie jako zdrowotny. Otóż organy inspekcji weterynaryjnej dopuściły możliwość korzystania z mleka zakażonych krów po przegotowaniu lub pasteryzacji. Z uzasadnienia decyzji nie wynika jednak, w jaki sposób przeprowadzano by kontrolę i czy taka kontrola miałaby miejsce. W zaistniałych okolicznościach trudno pominąć fakt, że jakikolwiek brak nadzoru w omawianym zakresie mógłby doprowadzić do sytuacji, w której zakażone mleko mogłoby narazić spożywających na komplikacje zdrowotne, a w efekcie nawet utratę życia. Taka sytuacja pozostaje niewątpliwie w rażącej niezgodności z powoływanym art. 68 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W rozpatrywanej sprawie przedmiotem kontrowersji między jej stronami - skarżącym i organami Inspekcji Weterynaryjnej - był wybór właściwego środka z tych, które zostały przewidziane w ustawie z dnia 24 kwietnia 1997 r. o zwalczaniu chorób

zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz o Inspekcji Weterynaryjnej. W związku z wykryciem w gospodarstwie hodowlanym Jana H. wystąpienia białaczki enzootycznej właściwy organ służby weterynaryjnej zobowiązany był do podjęcia określonych działań. Podstawę kompetencyjną stanowi art. 22 powołanej ustawy, który uprawnia powiatowego lekarza weterynarii do podjęcia określonych w 18 punktach, różnorodnych środków „w celu wykrywania i likwidowania chorób zakaźnych zwierząt”. Zgodzić się należy z Naczelnym Sądem Administracyjnym, który w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, określając założenia sądowej kontroli decyzji opartej na zasadzie - tak jak w rozpatrywanym przypadku - uznania administracyjnego, dostrzegł uwarunkowania (granice) tego uznania, wynikające w pierwszym rzędzie z analizy poszczególnych środków pod kątem ich proporcjonalności, skuteczności, celowości i słuszności w relacji do nasilenia choroby zakaźnej, ale także z uwzględnieniem zasady wyważenia słusznych interesów strony i interesu społecznego (art. 7 KPA). To nie budzące zastrzeżeń ogólne założenie niestety nie znalazło konsekwentnego zastosowania do ustalenia zakresu sądowej kontroli sposobu wykorzystania uznania administracyjnego skonkretyzowanego w zaskarżonej decyzji. Okazało się bowiem, jak to w tym zakresie zasadnie podniesiono w rewizji nadzwyczajnej, iż w istocie NSA uchylił się od dokonania kontroli według wyżej wskazanych założeń opierając się raczej na zaufaniu do profesjonalnej kompetencji organów inspekcji weterynaryjnej. Ocena wyroku o poprawności rozstrzygnięcia administracyjnego została bowiem dokonana z pominięciem dwóch istotnych okoliczności. Po pierwsze, rewizja nadzwyczajna, powołując się na materiał zebrany w aktach sprawy słusznie zarzuciła, iż zaskarżony wyrok nie wziął pod uwagę tego, że decyzje będące przedmiotem sprawy, są podobne do podejmowanych wcześniej środków, które nie odniosły skutku. Po drugie, trudno zgodzić się, zwłaszcza w kontekście przywołanej w wyroku zasady określonej w art. 7 KPA, że interes ekonomiczny skarżącego nie dotyczy istoty sprawy. Jeżeli ocena zaskarżonego wyroku została podjęta bez rozważenia istotnych okoliczności faktycznych z punktu widzenia zastosowania art. 22 powołanej ustawy z dnia 24 kwietnia 1997 r., to w tym zakresie należy się zgodzić z rewizją nadzwyczajną, iż nastąpiło naruszenie tego przepisu prawa materialnego. Nie wydaje się natomiast ażeby powyższe pominięcia uzasadniały dalej idące zarzuty rewizji nadzwyczajnej dotyczące naruszenia wskazanych przepisów Konstytucji i zasad właściwości sądu administracyjnego (art. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym).

Z powyższych przyczyn Sąd Najwyższy orzekł na podstawie art. 393¹³ § 1 KPC, odpowiednio zastosowanego w myśl art. 10 ustawy z dnia 1 marca 1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego (Dz.U. Nr 43, poz. 189 ze zm.).

=====