

Stanowisko
Krajowej Rady Lekarsko-Weterynaryjnej
z dnia 6 kwietnia 2009 r.

w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej art. 17 ust. 1 i art. 51 ust. 3 ustawy z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych.

Krajowa Rada Lekarsko-Weterynaryjna po zapoznaniu się ze skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 12 stycznia 2009 r. sygn.RPO-598261-I/08/AK o uznanie za niezgodne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej przepisów wszystkich obowiązujących ustaw regulujących samorządy zawodów zaufania publicznego w zakresie zasad określających przynależność do tych samorządów oraz pozbawiania prawa wykonywania zawodu przez sądy dyscyplinarne tych samorządów zajmuje następujące stanowisko:

Powołanym wyżej wnioskiem Rzecznik Praw Obywatelskich, zwany dalej w skrócie „RPO”, wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego w odniesieniu do samorządu zawodowego lekarzy weterynarii o stwierdzenie m.in. niezgodności:

1/ art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych (Dz.U. z 2002 r. Nr 187, poz. 1576 z późn. zm.), zwanej dalej w skrócie „ustawą”, z art. 17 oraz art. 58 ust. 1 w zw. z art. 32 ust.3 Konstytucji RP;

2/ art. 51 ust. 3 ustawy z art. 32 z ust. 1 oraz art. 65 ust. 1 w zw. z art.31 ust. 3 Konstytucji RP.

I

Art. 17 ust. 1 ustawy stanowi, że *„Lekarz weterynarii, posiadający prawo wykonywania zawodu, przed podjęciem wykonywania zawodu na*

terenie okręgowej izby lekarsko-weterynaryjnej obowiązany jest uzyskać wpis do rejestru członków tej izby.”.

Zdaniem RPO przepis ten jest niezgodny z art. 17 i art. 58 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Powołane wyżej przepisy brzmią:

„Art. 17 1. W drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące sobą wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytym wykonywaniem zawodu w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony.

2. W drodze ustawy można tworzyć również inne rodzaje samorządu. Samorządy te nie mogą naruszać wolności wykonywania zawodu ani naruszać wolności podejmowania działalności gospodarczej.”.

„Art. 58 ust. 1. Każdemu zapewnia się wolność zrzeszania się.”.

„Art. 31 ust. 3. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać wolności i praw.”.

Wniosek RPO w tym zakresie jest bezzasadny z przyczyn następujących:

Rozpoczęty w 1989 r. proces przekształceń ustrojowych naszego Państwa polega na odejściu od systemu totalitarnego charakteryzującego się pozbawieniem obywateli ich praw politycznych i przejściu do systemu demokratycznego, w którym to obywatele decydują o swoich sprawach.

Ten kierunek zmian został wyrażony w preambule Konstytucji, która stwierdza, że podstawowe prawa dla państwa oparte są m.in. na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot.

Zasada pomocniczości jest konsekwencją uznania suwerenności jednostek i różnych grup społecznych wobec państwa, które powinno

zajmować się tylko tymi sprawami życia społecznego, jakie przekraczają możliwości ich udźwignięcia przez obywateli lub wspólnotę obywatelską. Zasada pomocniczości Państwa wyrażona jest zresztą nie tylko w Konstytucji RP, ale jest także zasadą ustrojową Unii Europejskiej, sformułowaną w traktacie z Maastricht.

Zasada pomocniczości Państwa, sformułowana w preambule Konstytucji znajduje rozwinięcie i uszczegółowienie w art. 15 ust. 1 Konstytucji RP „*Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej.*” i w art. 17 ust. 1 dot. samorządów zawodów zaufania publicznego.

Według powszechnie przyjętego poglądu samorzady terytorialne i samorzady zawodowe są filarami ustroju Rzeczypospolitej Polskiej jako demokratycznego państwa prawa. W europejskiej nauce prawa samorzady terytorialne i zawodowe uznawane są jako formy decentralizacji władzy państwowej.

Przynależność do samorządu terytorialnego – gminnego, powiatowego i wojewódzkiego następuje z mocy prawa przez sam fakt zamieszkania w określonym miejscu. Obywatel/ka nie wstępuje do określonego stopnia samorządu terytorialnego a jego/jej przynależność uzyskuje przez zamieszkanie. Na tej samej zasadzie przynależność do samorządu zawodowego jest uzyskiwana równocześnie z uzyskaniem prawa wykonywania określonego zawodu zaufania publicznego.

Zawód lekarza weterynarii jest zawodem zaufania publicznego, czego dowodem jest jego zorganizowanie w formie samorządu zawodowego, a przecieź zgodnie z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP tylko zawód zaufania publicznego może uzyskać ustawową organizację w postaci samorządu zawodowego.

RPO błędnie dopatruje się niezgodności art. 17 ust. 1 ustawy z art. 58 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Art. 17 ust. 1 Konstytucji RP zamieszczony jest w rozdziale I – Rzeczpospolita określającym zasady ustrojowe Państwa, a art. 58 Konstytucji RP w rozdziale II – Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela. Art. 58 Konstytucji RP dotyczy zrzeczeń,

natomiast samorząd zawodowy nie jest zrzeszeniem lecz zupełnie inną instytucją prawną, a zatem art. 58 Konstytucji RP nie odnosi się do samorządów zawodowych ani terytorialnych.

Wniosek RPO już na wstępie /str. 7/ przeciwstawia samorząd terytorialny samorządowi zawodowemu. To przeciwstawienie jest całkowicie bezzasadne, albowiem w literaturze prawniczej zostało od dawna przyjęte, że zarówno samorząd terytorialny jak zawodowy posiadają wspólne cechy, wynikające z tego, iż są to formy decentralizacji władzy publicznej. Samorząd zawodowy jest zatem zupełnie inną instytucją prawną niż zrzeszenie, wskutek czego nie można norm prawnych dotyczących zrzeszeń odnosić do samorządów w tym samorządu zawodowego.

We wniosku RPO neguje dotychczasową linię orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego jak i decyzję Europejskiej Komisji Praw Człowieka dot. obligatoryjnej przynależności do samorządów zawodowych zarzucając gołosłownie tym orzeczeniem automatyzm i mechaniczne wiązanie z faktem sprawowania pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu obowiązkowej przynależności do samorządu zawodowego. Charakterystyczne jest natomiast, iż RPO nie odnosi się do ustawodawstwa demokratycznych państw europejskich, które od ponad wieku wiążą pieczę sprawowaną przez samorząd zawodowy nad wykonywaniem określonego zawodu z obligatoryjną przynależnością osób wykonujących ten zawód do tego samorządu zawodowego.

Z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP wynika, że zadaniem samorządów zawodów zaufania publicznego jest:

- reprezentowanie osób wykonujących zawody zaufania publicznego,
- sprawowanie pieczy na wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony.

Decyzja o powołaniu samorządu zawodowego oznacza, że ustawodawca uznaje, że określony zawód zaufania publicznego posiada taki stopień świadomości obywatelskiej, że zdolny jest przejąć od Państwa sprawowanie

pieczy, w której mieści się nadzór, nad prawidłowym wykonywaniem tego zawodu w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony.

Zniesienie obligatoryjnej przynależności do samorządu zawodowego spowoduje, co łatwo przewidzieć, istotne ograniczenie jego liczebności, choćby tylko dla uniknięcia obowiązku opłacania składki członkowskiej. Powstaje zatem pytanie, kto zamiast obligatoryjnego samorządu zawodowego ma wykonywać ciężące na nim obecnie ustawowe obowiązki. Pogląd RPO, że mniejszość członków danego zawodu należących na zasadzie dobrowolności do samorządu miałyby sprawować nadzór na pozostałymi osobami wykonującymi ten sam zawód zaufania publicznego jest sprzeczny z zasadą równości praw i obowiązków obywateli. Czy można uznać za zgodne z zasadami obowiązującymi w państwie prawa, że mniejszość decydowałaby o istotnych sprawach dotyczących większości jak np. przyznawanie prawa wykonywania zawodu, kontrolowanie przestrzegania standardów wykonywania zawodu, nakładanie obowiązku dodatkowego przeszkolenia, kierowanie na badania lekarskie w celu ustalenia zdolności do wykonywania zawodu, zawieszanie prawa do wykonywania zawodu, prowadzenie postępowań dyscyplinarnych i sprawowanie sądownictwa dyscyplinarnego. Łatwo przewidzieć, że przyjęcie takiej regulacji prawnej, nie znanej w demokratycznych państwach, spowodowałoby całkowite zniesienie nadzoru nad wykonywaniem zawodów zaufania publicznego. Ponieważ taki stan nie mógłby być tolerowany w praworządnym państwie, realną konsekwencją odejścia od dotychczasowej koncepcji funkcjonowania samorządów zawodowych byłoby przejęcie dotychczasowych ustawowych obowiązków tych samorządów przez organa administracji publicznej, a więc powrót do sytuacji jaka w odniesieniu, nie tylko do zawodu lekarza weterynarii, istniała w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. W istocie zatem omawiany wniosek Rzecznika wymierzony jest w podstawę ustrojową Rzeczypospolitej Polski jaką jest pomocniczość państwa i zmierza do powrotu modelu państwa omnipotentnego.

Należy stwierdzić także, że we wniosku RPO nie zwraca należytej uwagi na rozróżnienie w art. 17 ust. 1 i 2 Konstytucji RP samorządu zawodowego i

innych rodzajów samorządów. Skoro, jak to stanowi ust. 2 tegoż artykułu inne rodzaje samorządu, niż samorząd zawodowy, nie mogą naruszać wolności wykonywania zawodu ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej, to wynika z tego w drodze wykładni a contrario, że takie ograniczenia mogą być nakładane przez samorząd zawodowy.

Dodać także należy, że zawarte we wstępie do wniosku RPO sformułowanie *„dzisiejszy stan prawny, polegający na regulowaniu przynależności do wielu organizacji zawodowych jest daleki od poszanowania konstytucyjnej wolności jednostki do swobodnego wyboru i wykonywania zawodu”* jest w stosunku do samorządu zawodowego lekarzy weterynarii pozbawiony jakichkolwiek podstaw, gdyż od początku działalności tego samorządu, tj. w okresie ostatnich 18 lat nie zdarzył się ani jeden przypadek, aby absolwent wydziału medycyny weterynaryjnej polskiej lub działającej w państwach członkowskich Unii Europejskiej szkoły wyższej nie otrzymał prawa wykonywania zawodu lekarza weterynarii. Żaden organ nie stwierdził też przypadków naruszenia przez samorząd lekarzy weterynarii konstytucyjnej wolności tych lekarzy do wykonywania tego zawodu.

II

RPO we wniosku wnosi o stwierdzenie niezgodności art. 51 ust. 3 ustawy o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych z art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Przepisy te brzmią:

„Art. 51 ust. 3. Kara pozbawienia prawa wykonywania zawodu powoduje skreślenie z rejestru członków okręgowej izby lekarsko-weterynaryjnej bez prawa ubiegania się o ponowne uzyskanie prawa wykonywania zawodu lekarza weterynarii”.

„Art. 65 ust. 1. Każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Wyjątki określa ustawa.”.

Zdaniem RPO przewidziana w art. 51 ust. 3 ustawy kara pozbawienia wykonywania zawodu lekarza weterynarii, skutkująca brakiem możliwości

ponownego uzyskania tego prawa, jest zbyt surowa i narusza normę konstytucyjną zawartą w art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust.3 Konstytucji RP.

Również w tym zakresie wniosek RPO jest bezzasadny.

Jak wynika to bowiem z wyraźnego brzmienia art. 65 ust. 1 Konstytucji RP zasada, iż każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy może być ograniczona w drodze ustawowej. Takie właśnie ograniczenie tej zasady zostało wprowadzone w art. 51 ust. 3 ustawy. To ograniczenie znajduje zatem podstawę w art. 65 ust. 1 Konstytucji RP.

Również art. 31 ust. 3 Konstytucji RP stanowi, że ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy gdy są konieczne m.in. dla ochrony środowiska lub zdrowia. Z powyższego wynika, że również art. 51 ust. 3 ustawy nie pozostaje w kolizji z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, gdyż kara pozbawienia prawa wykonywania zawodu lekarza weterynarii bez uprawnienia do ubiegania o jego ponowne przyznanie wynika z konieczności ochrony zdrowia ludzi i ochrony środowiska. Można postawić pytanie czy lekarz weterynarii, który wskutek świadomie zawinionego naruszenia standardów wykonywania zawodu doprowadził do narażenia życia i zdrowia dziesiątków ludzi albo rozprzestrzenienia się zoonozy, skutkującej koniecznością likwidacji dziesiątków lub setek tysięcy sztuk zwierząt i stratami sięgającymi wielu milionów złotych nie zasługuje na eliminację na zawsze z możliwości wykonywania zawodu lekarza weterynarii ze względu na zagrożenie dla bezpieczeństwa życia i zdrowia ludzi a także ochrony środowiska.

Podnieść należy, że w okresie 18 lat działalności samorządowego sądownictwa lekarzy weterynarii nie było podstaw do orzeczenia takiej kary może właśnie dlatego, że zagrożenie tą karą spełnia jej rolę profilaktyczną.

Rozważając tę kwestię nie sposób pominąć, że gdyby taka kara została orzeczona przez sąd okręgowej izby lekarsko-weterynaryjnej, ukaranemu lekarzowi weterynarii przysługuje odwołanie do Krajowego Sądu Lekarsko-Weterynaryjnego, a od orzeczenia tego Sądu do sądu apelacyjnego. Zatem ostatecznie o zastosowaniu tej kary decydować będzie sąd powszechny. Ta

procedura w pełni zabezpiecza prawo do obrony obwinionego lekarza weterynarii.

Z powyżej przedstawionej argumentacji wynika, że omawiany wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego o uznanie niezgodności art. 17 ust. 1 ustawy z art. 17 i art. 58 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP i art. 51 ust. 3 ustawy z art. 32 ust. 1 oraz art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust.3 Konstytucji RP jest całkowicie bezzasadny a zatem powinien zostać oddalony.

*Sekretarz
Krajowej Rady Lekarsko-
Weterynaryjnej*

.....
Marek Mastalerek

*Prezes
Krajowej Rady Lekarsko-
Weterynaryjnej*

.....
Tadeusz Jakubowski