

Warszawa, 2011-01-12

MINISTER ROLNICTWA  
I ROZWOJU WSI

ODPIS

ŻWbhż-mb- 8502 - 1/11 ( 79 )

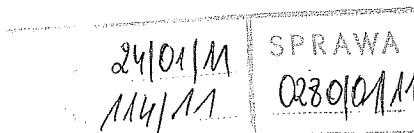
**Sąd Najwyższy**  
**pl. Krasińskich 2/4/6**  
**00-951 Warszawa**

**Strona skarżąca:**  
Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi  
ul. Wspólna 30  
00 – 930 Warszawa

**Strona przeciwna:**  
Krajowa Izba  
Lekarsko – Weterynaryjna  
al. Przyjaciół 1  
00-565 Warszawa

**Skarga na niezgodność z prawem uchwał organu**  
**Krajowej Izby Lekarsko – Weterynaryjnej**

Stosownie do art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko – weterynaryjnych (Dz. U. z 2009 r. Nr 93, poz. 767 oraz z 2010 r. Nr 200, poz. 1326), wnoszę o stwierdzenie niezgodności z prawem i uchylenie uchwał Krajowej Rady Lekarsko-Weterynaryjnej nr 28/2010/V z dnia 9 grudnia 2010 r. w sprawie odstąpienia lekarzy weterynarii od podpisywania umów z tytułu wyznaczenia przez powiatowego lekarza weterynarii oraz nr 30/2011/V z dnia 4 stycznia 2011 r. w sprawie rozszerzenia katalogu czynności niewykonywanych przez lekarzy weterynarii na mocy uchwały nr 28/2010/V.



Uchwałam Krajowej Rady Lekarsko – Weterynaryjnej nr 28/2010/V z dnia 9 grudnia 2010 r. oraz nr 30/2011/V z dnia 4 stycznia 2011 r. zarzucam 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 poprzez wydanie uchwał Krajowej Rady Lekarsko-Weterynaryjnej nr 28/2010/V z dnia 9 grudnia 2010 r. oraz nr 30/2011/V z dnia 4 stycznia 2011 r. bez podstawy prawnej, bowiem powszechnie obowiązujące przepisy, w szczególności przepisy ustawy o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko – weterynaryjnych, nie zawierają podstaw prawnych do wydawania uchwał zobowiązujących lekarzy weterynarii do odmowy zawierania umów i wypowiedzenia wcześniej zawartych umów, o których mowa w art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (Dz. U. z 2010 r. Nr 112, poz. 744) oraz niewykonywania czynności, o których mowa w art. 16 ust. 1 tej ustawy,
- 2) art. 22 i 65 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 6 ust. 1 i art. 9 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 z późn. zm.) poprzez niezgodne z przepisami ograniczanie wykonywania zawodu przez lekarzy weterynarii.

### **Uzasadnienie**

W dniu 9 grudnia 2010 r., Krajowa Rada Lekarsko-Weterynaryjna, jako organ Krajowej Izby Lekarsko-Weterynaryjnej, wydała uchwałę nr 28/2010/V, w której m.in. zobowiązała „wszystkich lekarzy weterynarii do odmowy zawierania umów na rok 2011 z powiatowymi lekarzami weterynarii określonych w art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (Dz. U. z 2010 r. Nr 112, poz. 744) oraz aneksów do tych umów na rok 2011 na czynności z wyznaczenia i niewykonywania czynności, o których mowa w art. 16 ust. 1 i 1a”, wymienionych w § 1 pkt 1 tej uchwały. Z kolei uchwałą z dnia 4 stycznia 2011 r. nr 30/2011/V, Krajowa Rada Lekarsko-Weterynaryjna m.in. podtrzymała w całości uchwałę z dnia 9 grudnia 2010 r. i ponadto zobowiązała wszystkich lekarzy weterynarii od dnia 7 stycznia 2011 r. do odwołania, do „odmowy zawierania umów, wypowiedzenia wcześniej zawartych umów określonych w art. 16 ust. 3 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej na rok 2011 z powiatowymi lekarzami weterynarii na czynności z

wyznaczenia i nie wykonywania czynności, o których mowa w art. 16 ust. 1 pkt 1 lit. d-i oraz k-1 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej”.

Jako podstawa prawna obu uchwał został przywołany 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 (Dz. U. z 2009 r. Nr 93, poz. 767 oraz z 2010 r. Nr 200, poz. 1326).

Art. 39 ust. 1 pkt 4 ustawy o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych stanowi, że Krajowa Rada Lekarsko-Weterynaryjna będąca organem Krajowej Izby Lekarsko-Weterynaryjnej, reprezentuje zawód lekarza weterynarii. Zgodnie natomiast z art. 10 ust. 2 pkt 3 i 10 tej ustawy, zadania samorządu lekarzy weterynarii określone w ust. 1 tego artykułu, samorząd wykonuje odpowiednio przez negocjowanie warunków pacy i płac oraz występowanie w obronie interesów indywidualnych i zbiorowych członków izb lekarsko-weterynaryjnych.

O ile można uznać, że przywołane wyżej przepisy ustawy o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych mogą stanowić podstawę prawną dla uchwały Krajowej Rady Lekarsko-Weterynaryjnej w przedmiocie podjęcia działań mających na celu negocjacje ze stroną rządową w zakresie sytuacji prawnej Inspekcji Weterynaryjnej oraz kwestii wynagrodzeń lekarzy weterynarii (niektóre postanowienia § 2 uchwały nr 28/2010/V z dnia 9 grudnia 2010 r. oraz treść § 3 uchwały nr 30/2011/V z dnia 4 stycznia 2011 r.), to w mojej ocenie, na podstawie tych przepisów Krajowa Rada Lekarsko-Weterynaryjna nie ma uprawnień uchwałą zobowiązać lekarzy weterynarii do zachowania się w określony sposób, wskazany w tych uchwałach, w związku z wykonywaniem przez nich czynności wymienionych w art. 16 ust. 1 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej.

Przedmiotowe uchwały w zakresie zobowiązania lekarzy weterynarii do odpowiednio odmowy zawierania umów z powiatowymi lekarzami weterynarii, wypowiedzenia umów wcześniej zawartych oraz niewykonywania określonych czynności, o których mowa w art. 16 ust. 1 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej – należy uznać za niezgodne z prawem.

Stosownie do art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Zgodnie z powyższym przepisem, samorząd zawodowy jest podmiotem władztwa publicznego, podporządkowanym wymogom

funkcjonowania państwa jako dobra wspólnego.<sup>1</sup> Oznacza to, że powierzenie samorządowi zawodowemu troski o ochronę interesu publicznego jest wyrazem zaufania państwa do danej grupy zawodowej jako całości, „trudno bowiem byłoby akceptować pogląd, iż wysokie wymagania stawiane poszczególnym członkom korporacji nie znajdują zastosowania w odniesieniu do działań korporacyjnych”<sup>2</sup>. Sprawowanie pieczy nad prawidłowym wykonywaniem zawodu powinno zaś polegać nie tylko na badaniu przestrzegania wymogów ustawowych przez poszczególnych członków tego samorządu, ale także na nadzorze nad legalnością takich działań.<sup>3</sup>

Zadania Krajowej Rady Lekarsko – Weterynaryjnej określone zostały szczegółowo w art. 39 ust. 1 ww. ustawy i chociaż nie jest to katalog zamknięty, należy stwierdzić, że niedopuszczalne jest domniemanie kompetencji do nakazywania lekarzom zrzeszonym w samorządzie zawodowym określonych działań, polegających na odmowie zawierania umów i wypowiedzenia wcześniej zawartych umów, o których mowa w art. 16 ust. 3 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej oraz niewykonywania czynności, o których mowa w art. 16 ust. 1 tej ustawy. Trzeba bowiem uznać, że gdyby zamiarem racjonalnego ustawodawcy było przyznanie Radzie, bądź innemu organowi samorządu zawodowego, uprawnienia do zobowiązania lekarzy weterynarii jako grupy zawodowej do takich zachowań, to kompetencja taka zostałaby wyrażona wprost w ustawie. Samorząd zawodowy lekarzy weterynarii, jak i poszczególne jego organy trudno uznać za organy władzy publicznej, jednakże mając na uwadze fakt, że zgodnie z art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jest on podmiotem władztwa publicznego, podporządkowanym wymogom funkcjonowania państwa jako dobra wspólnego, to wydaje się, że wszelkie jego działania powinny być oparte na wyraźnej, a nie domniemanej, normie kompetencyjnej. Taki pogląd wyraził Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 18 stycznia 2005 r., sygn. akt WK 22/04, OSNKW 2005/3/29, zgodnie z którym „art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. stanowiący, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji takiego organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej”. W mojej ocenie, powyższa zasada powinna mieć odpowiednie zastosowanie w odniesieniu do podmiotów, takich jak samorząd zawody lekarzy weterynarii.

<sup>1</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, pod redakcją Leszka Garlickiego, tom IV, Wydawnictwo Sejmowe 2005.

<sup>2</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2004 r., sygn. akt P 21/02.

<sup>3</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, pod redakcją Leszka Garlickiego, tom IV, Wydawnictwo Sejmowe 2005.

Należy także podkreślić, że zobowiązania nałożone na lekarzy weterynarii przedmiotowymi uchwałami nie stanowią formy realizowania przez Krajową Radę Lekarsko-Weterynaryjną zadania samorządu w zakresie negocjowania warunków pracy i płac, o którym mowa w art. 10 ust. 2 pkt 3 ustawy o zawodzie lekarza weterynarii i izb lekarsko-weterynaryjnych. W pierwszej kolejności należy zauważyć, że zgodnie ze Słownikiem Języka Polskiego PWN, negocjacje to „rozmowy, pertraktacje prowadzone przez upoważnionych przedstawicieli dwu lub większej liczby państw, instytucji, organizacji”. Rada, na mocy art. 39 ust. 1 pkt 13 ustawy, o której mowa, została upoważniona do prowadzenia określonych rozmów dotyczących warunków pracy i płacy lekarzy weterynarii z innymi uprawnionymi podmiotami. Zobowiązanie lekarzy weterynarii do odmowy zawierania umów, wypowiedzenia wcześniej zawartych umów oraz niewykonywania określonych czynności, z pewnością nie mieści się w działaniach związanych z prowadzeniem negocjacji.

Z kolei art. 10 ust. 2 pkt 10 ustawy o zawodzie lekarza weterynarii i izb lekarsko-weterynaryjnych wyraża szczególną powinność samorządu w zakresie obrony interesów indywidualnych i zbiorowych członków izb lekarsko-weterynaryjnych. Reprezentując zawód lekarza weterynarii, Krajowa Rada Lekarsko-Weterynaryjna może podejmować działania mające na celu obronę interesów członków izb lekarsko-weterynaryjnych, ale w zakresie tych działań nie mieści się zobowiązanie lekarzy weterynarii - rzekomo, w ich interesie - do odmowy zawierania umów i wypowiedzenia wcześniej zawartych umów z powiatowymi lekarzami weterynarii.

Należy podkreślić, że samorząd zawodowy, zgodnie z art. 8 ust.2 ustawy o zawodzie lekarza weterynarii i izb lekarsko-weterynaryjnych, podlega tylko przepisom ustawy, jednakże przepis ten należy interpretować nie tylko jako gwarancję niezależności samorządu, ale przede wszystkim jako nałożony na samorząd obowiązek przestrzegania prawa.

Ponadto, nie jest jasne, czy przedmiotowe uchwały Krajowej Rady Lekarsko-Weterynaryjnej zobowiązują lekarzy weterynarii do niewykonywania czynności wymienionych w art. 16 ust. 1 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej po upływie okresu wypowiedzenia zawartych umów, czy też już w okresie wypowiedzenia. Jeżeli bowiem zobowiązanie do niewykonywania czynności jest zobowiązaniem równoległym i odrębnym w stosunku do zobowiązań w zakresie odmowy zawierania umów oraz wypowiedzenia wcześniej zawartych umów, i obowiązuje lekarzy weterynarii z dniem podjęcia uchwał, a nie z dniem upływu okresu wypowiedzenia zawartych umów, to faktycznie oznacza to, że Krajowa Rada Lekarsko-Weterynaryjna zobowiązuje do nierespektowania przez lekarzy weterynarii postanowień umów, naruszając jedną z podstawowych zasad prawa cywilnego,

stanowiącą, że umów należy dotrzymywać. Wykonanie takiego zobowiązania skutkować będzie sytuacją, w której pozostające w obrocie prawnym umowy nie są realizowane, co może z kolei powodować szkodę dla Skarbu Państwa i w efekcie obowiązek odszkodowawczy po stronie lekarzy weterynarii, którzy zawarli te umowy. Wprawdzie w dniu 5 stycznia 2011 r. Krajowa Rada Lekarsko-Weterynaryjna wydała komunikat, z którego wynika, że lekarze weterynarii, którzy zawarli umowy z powiatowymi lekarzami weterynarii, powinni wykonywać wynikające z tych umów czynności, egzekwując przepisy prawa obowiązujące w tym zakresie w sposób rygorystyczny, to jednakże uchwały, które są przedmiotem niniejszej skargi, nie zostały przez Krajową Radę Lekarsko-Weterynaryjną stosownie zmienione, czy też w odpowiedniej części uchylone.

Należy jednocześnie zauważyć, że działalność lekarza weterynarii jest nie tylko zawodem wykonywanym w celach zarobkowych, ale przede wszystkim powołaniem, służącym dobru powszechnemu (co wprost wynika z zasad etyki zawodowej). Ponadto lekarz weterynarii, tak jak lekarz medycyny, są zawodami zaufania publicznego, cieszącymi się dużym uznaniem społecznym. Krajowa Rada Lekarsko-Weterynaryjna podejmując uchwały dotyczące wykonywania zawodu lekarza weterynarii, powinna mieć na uwadze wyżej wymienione aspekty tego zawodu.

Należy także zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 19 pkt 1 ustawy o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko – weterynaryjnych, członkowie samorządu lekarzy weterynarii obowiązani są do przestrzegania uchwał władz i organów samorządu. Oznacza to, że także przedmiotowe uchwały nr 28/2010/V oraz nr 30/2011/V, co do zasady, powinny być przestrzegane przez wszystkich lekarzy weterynarii. Sami lekarze weterynarii wykonujący zadania Inspekcji Weterynaryjnej postawieni zaś zostali przed wyborem albo wbrew uchwałom dalej realizować powierzone im w drodze umów ustawowe zadania Inspekcji Weterynaryjnej i narazić się na odpowiedzialność zawodową, albo wbrew zawartym umowom - nie realizować tych zadań. Należy zatem stwierdzić, że takie działanie organu samorządu lekarzy weterynarii, łamiące obowiązujące prawo, a jednocześnie w sposób instrumentalny wykorzystujące członków samorządu, w żaden sposób nie da się pogodzić z zasadami demokratycznego państwa prawnego.

Przedmiotowe uchwały Krajowej Rady Lekarsko-Weterynaryjnej naruszają także przepisy dotyczące wolności i praw ekonomicznych w zakresie wykonywania zawodu lekarza weterynarii.

Zgodnie z art. 22 Konstytucji RP, ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.

Ponadto art. 65 ust. 1 Konstytucji RP zapewnia wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy; wyjątki w tym zakresie może określać tylko ustawa. Działalność zawodowa na mocy art. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 z późn. zm.) została zaliczona do działalności gospodarczej i podlega, jako taka, przepisom tej ustawy. W świetle art. 6 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa. Należy podkreślić, że wolne zawody, do których należy zawód lekarza weterynarii, poddane są szczególnym ustawowym regulacjom prawnym, określającym status, sposoby nabywania uprawnień i zasady wykonywania danego wolnego zawodu. Wykonywanie wolnych zawodów cechuje w szczególności: spełnianie wysokich wymogów kwalifikacyjnych, osobisty udział w dokonywaniu czynności zawodowych, oparcie na regułach etyki zawodowej, tajemnica zawodowa, przynależność do samorządu korporacyjnego. W wyroku z dnia 18 października 2010 r. sygn. akt K 1/09, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „jest jednak rzeczą oczywistą, że wolność wykonywania zawodu nie może mieć charakteru absolutnego i że musi być poddana reglamentacji prawnej, w szczególności gdy chodzi o uzyskanie prawa wykonywania określonego zawodu, wyznaczenie sposobów i metod (ram) wykonywania zawodu, a także określenie powinności wobec państwa czy samorządu zawodowego. Innymi słowy, konstytucyjna gwarancja «wolności wykonywania zawodu» nie tylko nie kłóci się z regulowaniem przez państwo szeregu kwestii związanych tak z samym wykonywaniem zawodu, jak i ze statusem osób zawód ten wykonujących, ale wręcz zakłada potrzebę istnienia tego typu regulacji, zwłaszcza, gdy chodzi o zawód zaufania publicznego, jakim jest zawód adwokata. (...) Z wolnością wykonywania zawodu nie koliduje w szczególności ustalanie przez prawo sytuacji prawnej osób zawód ten wykonujących (...). Zarazem jednak ograniczenia wolności wykonywania zawodu – jak wszelkie ograniczenia praw i wolności jednostki – dopuszczalne są tylko w ograniczonym wymiarze, stosownie do ogólnych zasad i kryteriów wyznaczonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji”. Trybunał Konstytucyjny w przywołanym wyroku wskazał zatem na możliwość, a nawet potrzebę reglamentacji prawnej wykonywania określonych zawodów, zaznaczając jednocześnie, że wszelkie ograniczenia wolności wykonywania zawodu dopuszczalne są tylko w zakresie wyznaczonym przez art. 31 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i 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 istoty wolności i praw. Także w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej, w art. 9, wyraźnie postanowiono, że wykonując swoje zadania, w szczególności w zakresie nadzoru i kontroli, właściwy organ, przez który, zgodnie z art. 5 pkt 6 tej ustawy, należy rozumieć także właściwy organ samorządu zawodowego, działa wyłącznie na podstawie i w granicach prawa, z poszanowaniem uzasadnionych interesów przedsiębiorcy.

W świetle powyższego, przedmiotowe uchwały Krajowej Rady Lekarsko-Weterynaryjnej zobowiązujące lekarzy weterynarii do odmowy zawierania umów z powiatowymi lekarzami weterynarii w sprawie wykonywania określonych czynności z zakresu zadań Inspekcji Weterynaryjnej, wypowiedzenia wcześniej zawartych umów oraz niewykonywania określonych czynności, stanowią niedozwoloną prawem formę ingerencji w konstytucyjnie zagwarantowaną wolność podejmowania działalności gospodarczej i wolność wykonywania zawodu. Należy w tym miejscu podkreślić, że przepisy ustawy o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych, określające warunki wykonywania zawodu lekarza weterynarii, nie ograniczają swobody nawiązywania umów na wykonywanie czynności zawodowych, ani nie upoważniają żadnego organu jednostki organizacyjnej samorządu lekarzy weterynarii do ingerowania w swobodę nawiązywania i realizacji umów lekarzy weterynarii z powiatowymi lekarzami weterynarii.

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że przedmiotowe uchwały nr 28/2010/V oraz nr 30/2011/V naruszają obowiązujące przepisy prawa.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

MINISTER  
Rolnictwa i Rozwoju Wsi  
*Mikołaj Sawicki*

Załączniki:

- 1) odpis skargi,
- 2) uchwała Krajowej Rady Lekarsko-Weterynaryjnej z dnia 9 grudnia 2010 r. nr 28/2010/V,
- 3) uchwała Krajowej Rady Lekarsko-Weterynaryjnej z dnia 4 stycznia 2011 r. nr 30/2011/V,
- 4) komunikat Krajowej Rady Lekarsko-Weterynaryjnej z dnia 5 stycznia 2011 r.