

Wyrok

z dnia 22 maja 2001 r.

Trybunał Konstytucyjny

K 37/00

Art. 17 i art. 66 ustawy z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych (Dz.U. z 1991 r. Nr 8, poz. 27; zm.: z 1995 r. Nr 120, poz. 576; z 1997 r. Nr 60, poz. 369; z 1998 r. Nr 106, poz. 668; z 2000 r. Nr 114, poz. 1189) są zgodne z art. 17 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

OTK 2001/4/86

48039

Dz.U.02.187.1567: art. 17; art. 66

Dz.U.97.78.483: art. 17

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marian Zdyb - przewodniczący, Zdzisław Czeszejko-Sochacki - sprawozdawca, Stefan J. Jaworski, Wiesław Johann, Krzysztof Kolasiński

Joanna Szymczak - protokolant

Po rozpoznaniu 22 maja 2001 r. na rozprawie sprawy z wniosku Zarządu Głównego Ogólnopolskiego Związku Zawodowego Lekarzy Weterynarii Inspekcji Weterynaryjnej z siedzibą w Poznaniu z udziałem umocowanych przedstawicieli: wnioskodawcy, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz Prokuratora Generalnego o stwierdzenie niezgodności:

Art. 17 i art. 66 ustawy z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych (Dz.U. z 1991 r. Nr 8, poz. 27 ze zm.) z art. 17 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej orzeka:

Art. 17 i art. 66 ustawy z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych (Dz.U. z 1991 r. Nr 8, poz. 27; zm.: z 1995 r. Nr 120, poz. 576; z 1997 r. Nr 60, poz. 369; z 1998 r. Nr 106, poz. 668; z 2000 r. Nr 114, poz. 1189) są zgodne z art. 17 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

I

1. Zarząd Główny Ogólnopolskiego Związku Zawodowego Lekarzy Weterynarii Inspekcji Weterynaryjnej z siedzibą w Poznaniu wystąpił z wnioskiem o stwierdzenie, że zawarty w art. 17 i art. 66 ustawy z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych (Dz.U. z 1991 r. Nr 8, poz. 27 ze zm.; dalej: ustawa o zawodzie lekarza weterynarii) wymóg obligatoryjnej przynależności do izb lekarsko-weterynaryjnych lekarzy weterynarii pracowników (urzędników oraz członków korpusu służby cywilnej) i funkcjonariuszy rządzącej i samorządowej administracji zespolonej - jest niezgodny z art. 17 Konstytucji RP. Wnioskodawca stwierdza, iż art. 17 Konstytucji nie daje ustawodawcy uprawnień do ustanawiania obowiązku przynależenia do danego samorządu zawodowego wszystkich osób, które posiadają dyplom zaświadczenia o uzyskaniu kwalifikacji w tym zawodzie. Przepisy art. 17 i art. 66 ustawy nakładają na wszystkich lekarzy weterynarii wymóg przynależności do samorządu zawodowego, a więc również urzędników państwowych oraz członków Korpusu Służby Cywilnej, wchodzącej w skład rządowej administracji zespolonej, Inspekcji Weterynaryjnej. Zdaniem wnioskodawcy, w takim uregulowaniu zawarta jest generalna sprzeczność między ideą samorządności korporacji zawodowej, a rygorystyczną dyscypliną służbową, obowiązująca pracowników administracji rządowej. Szczególnie jest to widoczne w świetle art. 66 ust. 1 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483 ze zm.), który stanowi, że członek Korpusu Służby Cywilnej przy wykonywaniu obowiązków służbowych nie może kierować się interesem jednostkowym lub grupowym, zaś zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 10 ustawy o zawodzie lekarza weterynarii, podstawowym zadaniem samorządu lekarsko-weterynaryjnego jest występowanie w obronie interesów indywidualnych i

zbiorowych, członków izb lekarsko-weterynaryjnych.

W ocenie wnioskodawcy w zawodzie lekarsko-weterynaryjnym istnieje taka sytuacja, jaka istniałaby w zawodzie prawniczym, w którym wszyscy posiadacze dyplomu mgr prawa (bez względu na charakter wykonywanej pracy i miejsce zatrudnienia) musieliby należeć do jednej Izby Prawniczej. Wnioskodawca ocenia, że około 80% członków izb lekarsko-weterynaryjnych stanowią lekarze weterynarii prywatnie praktykujący i prowadzący działalność jako podmioty gospodarcze. Działalność ta podlega nadzorowi i kontroli przez lekarzy weterynarii pracowników Inspekcji Weterynaryjnej. Zdominowane ilościowo przez prywatnie praktykujących lekarzy, izby mają prawo (na podstawie ustawy) sterować działalnością lekarzy weterynarii Inspekcji Weterynaryjnej oraz decydować o obsadzie stanowisk kierowniczych w Inspekcji. Ponadto lekarze weterynarii urzędnicy i członkowie Korpusu Służby Cywilnej, za popełnione przewinienia i zaniechania służbowe, które są w ich przypadku równoznaczne z naruszeniem lekarsko-weterynaryjnej odpowiedzialności zawodowej, odpowiadają za ten sam czyn przed Komisjami Dyscyplinarnymi w urzędach i Korpusie Służby Cywilnej oraz jednocześnie sądami lekarsko-weterynaryjnymi przy izbach. Sytuacja taka nie dotyczy natomiast pracowników innych inspekcji wchodzących w skład rządowej administracji zespolonej, wynagradzanych identycznie jak pracownicy Inspekcji Weterynaryjnej, jak również nie muszą oni należeć do żadnych samorządów zawodowych. Dodatkowo do izb lekarsko-weterynaryjnych nie muszą należeć pracownicy Inspekcji Weterynaryjnej z wyższym wykształceniem, wykonujący zadania lekarsko-weterynaryjne. Brak obowiązku przynależności do samorządu zawodowego wiąże się również z brakiem konieczności ponoszenia kosztów na rzecz samorządu.

W tej sytuacji, zdaniem wnioskodawcy, izby lekarsko-weterynaryjne powinny zrzec się tylko i wyłącznie lekarzy weterynarii prowadzących prywatną działalność weterynaryjną, na swoją odpowiedzialność i swój własny rachunek.

W wykonaniu zarządzenia sędziego Trybunału Konstytucyjnego, pismem z 13 listopada 2000 r., pełnomocnik wnioskodawcy wyjaśnił, iż kwestionowana ustawa dotyczy spraw objętych zakresem działania związku, bowiem narusza interesy lekarzy weterynarii, członków związku przez to, że wymusza ściąganie w drodze administracyjno-egzekucyjnej, od członków związku wysokiego, powodującego poważny dla nich uszczerbek materialny, haraczu składkowego na rzecz izb lekarsko-weterynaryjnych, do których nie chcą przynależeć, jednakże w skutek postanowień ustawy o zawodzie lekarza weterynarii mają taki obowiązek.

2. Do wniosku Zarządu Głównego Ogólnopolskiego Związku Zawodowego Lekarzy Weterynarii Inspekcji Weterynaryjnej ustosunkował się Prokurator Generalny, który w piśmie z 23 lutego 2000 r. stwierdził, że zaskarżone przepisy art. 17 i art. 66 ustawy z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izb lekarsko-weterynaryjnych (Dz.U. z 1991 r. Nr 8, poz. 27 ze zm.) nie są niezgodne z art. 17 Konstytucji RP

Prokurator Generalny podkreślił, że jako wzorzec konstytucyjny wskazany został we wniosku art. 17 Konstytucji, natomiast samorządu zawodowego dotyczy jedynie jego ustęp pierwszy. Przepis ten został umieszczony w rozdziale pierwszym, którego normy mają charakter ustrojowy państwa. Adresatem normy jest ustawodawca zwykły, któremu konstytucja daje prawo tworzenia samorządów zawodowych, reprezentujących osoby wykonujące zawód zaufania publicznego, w celu sprawowania pieczy nad należytych ich wykonywaniem, dla ich ochrony, ale w granicach interesu publicznego. Tworząc samorząd zawodowy, organy państwowe cedują na niego swoje władztwo w zakresie kontroli prawidłowości wykonywania zawodu zaufania publicznego. Istotą samorządu zawodowego jest udzielona przez ustawodawcę samodzielność w zakresie organizacji wykonywania zawodu, określenia warunków jego wykonywania oraz kontroli nad należytych jego wykonywaniem, łącznie z odebraniem prawa jego wykonywania. Granice samodzielności samorządu zawodowego ustala ustawa. Jeżeli celem działania samorządu jest ochrona zawodu, o tyle granicą tej swobody musi być jego działanie w interesie publicznym. Wolność wykonywania zawodu, jako konstytucyjne prawo obywatela, zagwarantowane w art. 65 ust. 1 Konstytucji, nie ma charakteru absolutnego, a reguły jego ograniczenia określić może ustawa. Wskazane wyżej przesłanki, wynikające z art. 17 ust. 1 Konstytucji, nie mogą prowadzić do wniosku, że przynależność do struktur organizacyjnych samorządu zawodowego powinna opierać się na zasadach dobrowolności. Skoro, zadaniem Prokuratora Generalnego, w interesie publicznym i dla ochrony danej korporacji zawodowej, samorząd ma sprawować kontrolę nad prawidłowością wykonywania zawodu i czyni to w imieniu władzy publicznej, to nie można się zgodzić z postulatem, aby część osób wykonujących zawód była poza strukturami samorządowymi i nie podlegała tej kontroli. Swoboda zrzeszania się zagwarantowana w art. 58 ust. 1 Konstytucji i w Europejskiej Karcie Społecznej, dotyczy wolności i praw politycznych i odnosi się do stowarzyszeń, związków zawodowych i partii politycznych.

Nikomiu nie można nakazać przynależności do tych organizacji. Zasada ta nie dotyczy samorządów zawodowych, albowiem ich organy sprawują kontrolę nad prawidłowością wykonywania zawodu, którą zaleciła im władza publiczna.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, wnioskodawca zauważa sprzeczność między przynależnością każdego lekarza wykonującego zawód do samorządu zawodowego a interesami Inspekcji Weterynaryjnej, której urzędnikami są między innymi lekarze weterynarii. Sprzeczności tej wnioskodawca dopatruje się między innymi w tym, że za przewinienia zawodowe członkowie Korpusu Służby Cywilnej ponoszą podwójną odpowiedzialność - przed komisjami dyscyplinarnymi urzędu, w którym pracują oraz przed sądami lekarsko-weterynaryjnymi. Również pewne działania prywatnych lekarzy prowadzących działalność gospodarczą w zakresie zleconych badań, obrocie lekami, prowadzeniem dokumentacji itp. podlegają nadzorowi i kontroli pracowników Inspekcji Weterynaryjnej.

Ustawa o Inspekcji Weterynaryjnej wymaga, aby funkcje organów Inspekcji Weterynaryjnej pełniły wyłącznie osoby będące lekarzami weterynarii posiadające prawo wykonywania zawodu. Chociaż wymóg ten odnosi się jedynie do organów Inspekcji poszczególnych szczebli, to mając na uwadze charakter zadań nałożonych na ich urzędy, personel inspektorów wchodzących w skład korpusu służby cywilnej obejmuje również stanowiska urzędnicze obsadzone przez lekarzy wykonujących zawód lekarza weterynarii. Jest to niezbędne, z różnych względów, dla prawidłowości działania Inspekcji Weterynaryjnej. O kwalifikacje zawodowe - w aspekcie posiadanej aktualnej wiedzy - nie będzie dbał organ administracji publicznej, a jedynie samorząd, albowiem tylko on ma niezbędne do tego instrumenty i posiada w tym zakresie ustawowe obowiązki.

Prokurator Generalny w swoim stanowisku nie podzielił poglądu wnioskodawcy, dotyczącego możliwości sterowania działalnością lekarzy weterynarii Inspekcji Weterynaryjnej oraz decydowania o obsadzie stanowisk kierowniczych w Inspekcji, przez organy samorządowe. Zdaniem Prokuratora Generalnego, zadania samorządu wynikają z art. 10 ustawy. Jeżeli nawet samorząd ma prawo występować w obronie interesów indywidualnych i zbiorowych członków izb, to nie można twierdzić, iż uprawnienia te sięgają poza granice określone interesem publicznym. Taką granicę samodzielności samorządu określa bowiem art. 17 Konstytucji. Uczestnictwo w komisjach konkursowych na stanowiska kierownicze oraz opiniowanie kandydatów na inne stanowiska nie oznacza, że samorząd zawodowy ma decydujące zdanie przy obsadzaniu stanowisk. W Korpusie Służby Cywilnej obsadzanie stanowisk w drodze konkursu dotyczy jedynie wysokich stanowisk kierowniczych urzędników nominowanych (art. 41-44 ustawy z 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej). Udział członka samorządu w zespole kwalifikacyjnym nie oznacza jego samodzielnej decyzji w kwestii obsadzania urzędu. Podobnie należy ocenić opiniowanie kandydatów na inne stanowiska urzędnicze. Ustawodawca dał uprawnienia członkom samorządu zawodowego do zabierania głosu w sprawie wykonywania pewnych funkcji nadzorowanych przez lekarzy weterynarii, gdyż wysoki poziom zawodowy tej kadry leży w interesie publicznym. Prokurator Generalny zauważa ponadto, że wnioskodawca nie kwestionuje konstytucyjności art. 10 ustawy. W ramach tego przepisu samorząd działa również w imieniu i interesie swoich członków - pracowników Inspekcji Weterynaryjnej. Natomiast, gdyby nie byli oni członkami samorządu, rozbieżność interesów tych grup zawodowych mogłaby powodować konflikty. Ponadto, jak stwierdza Prokurator Generalny, do zadań lekarza wykonującego praktykę lekarską należy - przede wszystkim - ochrona zdrowia zwierząt i weterynaryjna ochrona zdrowia publicznego, to do zadań Inspekcji Weterynaryjnej należy m.in. zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt w skali globalnej, ułatwianie prawidłowego obrotu weterynaryjnymi środkami farmaceutycznymi. Odrębność zadań nie oznacza braku współdziałania samorządu lekarsko-weterynaryjnego z organami Inspekcji Weterynaryjnej, a wręcz przeciwnie współdziałanie to ustawodawca nakazał w art. 10 ust. 2 pkt 11 ustawy.

W podniesionej przez wnioskodawcę kwestii podwójnej odpowiedzialności zawodowej (dyscyplinarnej), Prokurator Generalny stwierdza, iż przed sądem lekarskim odpowiedzialność dotyczy naruszenia zasad etyki i deontologii weterynaryjnej oraz naruszenia przepisów o wykonywaniu zawodu lekarza weterynarii, natomiast członek Korpusu Służby Cywilnej odpowiada za naruszenie obowiązków urzędniczych. Kary dyscyplinarne wymierzone przez sąd lekarski dotyczą sfery uprawnień zawodowych, kary dyscyplinarne, dotyczące członków korpusu, oddziałują w sferze uprawnień urzędniczych. Zarówno ustawa o zawodzie lekarza weterynarii, jak i ustawa o służbie cywilnej przewidują stosowanie w postępowaniu dyscyplinarnym przepisów kodeksu postępowania karnego, w zakresie nieuregulowanym ich przepisami. Oznacza to możliwość umorzenia postępowania, w przypadku, gdy w sprawie tego samego czynu zapadło już prawomocne orzeczenie lub toczy się postępowanie przed innym organem (art. 17 § 1 pkt 7 kpk). Istnienie ujemnej przesłanki procesowej musi jednak stwierdzić organ

dyscyplinarny.

Odnosząc się do kwestii obligatoryjnego wpisu do rejestru członków okręgowej izby lekarsko-weterynaryjnej, Prokurator Generalny stwierdza, iż dokonując analizy art. 17 i art. 66 ustawy, należy dojść do wniosku, że o obowiązku przynależności do samorządu zawodowego stanowią przepisy nie zaskarżone przez wnioskodawcę - art. 1 ust. 2 ustawy. Zdaniem Prokuratora Generalnego, o ile Trybunał Konstytucyjny podzieliłby ten pogląd, postępowanie podlegałoby umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, bowiem zaskarżone przepisy nie stanowią o obowiązku przynależności do samorządu zawodowego lekarzy weterynarii wykonujących swój zawód na stanowiskach w administracji publicznej. W podsumowaniu Prokurator Generalny stwierdza, że ustawodawca zwykły, powołując samorząd zawodowy lekarzy weterynarii, kształtując jego organy i udzielając mu upoważnień w funkcjach kontroli zawodowej, nie wyszedł poza uprawnienia nadane mu przez art. 17 Konstytucji.

3. Do stanowiska Prokuratora Generalnego, odniósł się wnioskodawca w piśmie procesowym z 7 marca 2001 r. podnosząc, iż Prokurator Generalny zdaje się nie zauważać różnicy pomiędzy przewidzianym w art. 2 ust. 1 ustawy wpisem na listę lekarzy weterynarii, którzy mogą wykonywać zawód lekarza weterynarii, a przewidzianym w art. 17 ust. 1 ustawy wpisem do rejestru członków okręgowej izby lekarsko-weterynaryjnej.

W ocenie wnioskodawcy, nie wiadomo dlaczego ustawodawca, oprócz konieczności uzyskania prawa wykonywania zawodu, co jest określone w Rozdziale I ustawy - "Wykonywanie zawodu lekarza weterynarii", wprowadził, w Rozdziale III dotyczącym "Praw i obowiązków członków izb", dodatkowy obowiązek uzyskania wpisu do rejestru członków izb. Tym samym lekarz weterynarii, mimo uzyskania prawa wykonywania zawodu lekarza, nie może go wykonywać na terenie działania okręgowej izby lekarsko-weterynaryjnej, bez obowiązkowej przynależności do niej. Dlatego też wnioskodawca nie zaskarżył art. 1 ust. 2 ustawy, jak i w ogóle żadnego przepisu Rozdziału I, bowiem zgadza się na stwierdzenia prawa wykonywania zawodu przez izby lekarsko-weterynaryjne oraz wpis na listę lekarzy weterynarii.

W dalszej części wnioskodawca stwierdza, że lekarze weterynarii zatrudnieni w Inspekcji Weterynaryjnej przede wszystkim wykonują zawód urzędnika-lekarza, dla wykonywania którego potrzebne są oprócz urzędniczych również kwalifikacje lekarza weterynarii oraz prawo wykonywania tego zawodu. Członkostwo w samorządzie nie ma tu nic do rzeczy. Obowiązkowe członkostwo jest, w ocenie wnioskodawcy, przeszkodą dla prawidłowego wywiązywania się przez nich z zadań urzędników i inspektorów.

Zdaniem wnioskodawcy, Prokurator Generalny nie dostrzega również różnic pomiędzy kontrolowanym i kontrolującym, nadzorowanym i nadzorującym.

Odnosząc się do nakazu współdziałania zawartego w art. 10 ust. 1 pkt 11 ustawy wnioskodawca stwierdza, iż jego zdaniem nakaz ten byłby jak najbardziej słuszny, ale tylko w przypadku, gdyby Inspekcja Weterynaryjna była instytucją nie mającą żadnych powiązań personalnych z samorządem zawodowym. Dalej wnioskodawca podnosi, iż wojewódzki lekarz weterynarii nie jest organem Inspekcji Weterynaryjnej, jest nim natomiast Wojewoda (art. 36 ust. 1 pkt 2 i nast. ustawy z dnia 24 kwietnia 1997 r. o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz Inspekcji Weterynaryjnej; tekst jednolity z 1999 r., Dz.U. Nr 66, poz. 752). Zdaniem wnioskodawcy podnoszenie kwalifikacji zawodowych przez lekarzy weterynarii członków korpusu służby cywilnej może odbywać się bez pośrednictwa izb, na kursach i szkoleniach organizowanych przez Inspekcję tylko dla nich.

Wnioskodawca nie kwestionuje art. 10 ust. 13, bo przepis ten nie obliuguje żadnego z organizatorów konkursów na stanowiska wymagające kwalifikacji lekarza weterynarii do włączania w skład komisji konkursowej przedstawicieli samorządu. Określa on jedynie zadania dla samego samorządu, o realizację którego musi zabiegać on sam.

Odnosząc się do kwestii odpowiedzialności, zdaniem wnioskodawcy - pracownik Inspekcji Weterynaryjnej jest przede wszystkim urzędnikiem i do jego obowiązków urzędniczych należy ściśle przestrzeganie konkretnych przepisów i norm weterynaryjnych. Nie jest to więc wolna działalność lekarsko-weterynaryjna, za którą lekarze weterynarii prywatnie praktykujący ponoszą odpowiedzialność zawodową przed sądami izbowymi. Jeżeli w/w przepisy lekarz weterynarii Inspekcji Weterynaryjnej narusza, to jest to przede wszystkim naruszenie dyscypliny urzędniczej, a nie lekarskiej. Natomiast etyka lekarska pokrywa się z etyką urzędniczą.

W podsumowaniu wnioskodawca stwierdza, iż ustawodawca zwykły, powołując samorząd lekarzy weterynarii w takim kształcie jak obecny, wyszedł poza uprawnienia nadane mu przez art. 17 Konstytucji,

włączając do samorządu oprócz lekarzy weterynarii wykonujących wolny zawód, lekarzy weterynarii urzędników państwowych, od których tylko wymaga się kwalifikacji lekarzy weterynarii.

4. W piśmie z 17 maja 2001 r. Marszałek Sejmu przedstawił stanowisko w sprawie, w którym stwierdził, iż zaskarżone przepisy art. 17 i art. 66 ustawy z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych (Dz.U. z 1991 r. Nr 8, poz. 27 ze zm.) nie naruszają art. 17 Konstytucji.

Zdaniem Marszałka Sejmu treść zaskarżonych przepisów uzasadnia wnioski, że lekarz weterynarii, który zaniechał wykonywania zawodu z powodu przejścia do pracy w organie rządowym w charakterze urzędnika na stanowisku nie wymagającym kwalifikacji lekarza weterynarii, nie jest obowiązany do zachowania członkostwa samorządu zawodowego. Powołując się na art. 17 ust. 2 ustawy może on wykazywać, że nie spełnia warunku drugiego, a zatem nie powinien figurować w rejestrze członków okręgowej izby lekarsko-weterynaryjnej. Obowiązek, o którym mowa w art. 17 ust. 1 istnieje natomiast w przypadku, gdy lekarz weterynarii, zatrudniony jako urzędnik państwowy na stanowisku nie wymagającym kwalifikacji, o których mowa wyżej, wykonuje ten pierwszy zawód, za zgodą dyrektora generalnego urzędu, jako dodatkowe zatrudnienie (art. 72 ustawy o służbie cywilnej). W takiej sytuacji ponosi on odpowiedzialność dyscyplinarną jako urzędnik bądź pracownik służby cywilnej za naruszenie obowiązków członka korpusu służby cywilnej, a jako lekarz weterynarii - za postępowanie sprzeczne z zasadami etyki i deontologii weterynaryjnej oraz za naruszenie przepisów o wykonywaniu zawodu lekarza weterynarii.

Ponadto zbieg odpowiedzialności dyscyplinarnej może wystąpić także w przypadku lekarza weterynarii wykonującego pracę na stanowisku wymagającym kwalifikacji lekarza weterynarii, określonym w odrębnych przepisach. Zgodnie z art. 1 ust. 2 powołanej ustawy o zawodzie lekarza weterynarii, tego rodzaju praca jest uważana za wykonywanie zawodu lekarza weterynarii. Do kategorii stanowisk wymagających kwalifikacji lekarza weterynarii należą przede wszystkim stanowiska organów Inspekcji Weterynaryjnej (art. 36 ust. 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 1997 r. o zwalczaniu chorób zakaźnych, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz o Państwowej Inspekcji Weterynaryjnej; tekst jednolity z 1999 r. Dz.U. Nr 66, poz. 752 ze zm.).

W ocenie Marszałka Sejmu obligatoryjna przynależność lekarza weterynarii zatrudnionego w organie administracji rządowej do samorządu zawodowego lekarzy weterynarii znajduje uzasadnienie w dyspozycji art. 17 ust. 1 Konstytucji. Nie można podzielić poglądu wnioskodawcy, że przepis ten nie upoważnia ustawodawcy do ustanowienia obowiązku przynależności do samorządu zawodowego. Przepis ten nie przesądza formy przynależności do samorządu, pozostawiając to uregulowaniu ustawowemu. Ustawodawca zdecydował, że warunkiem wykonywania zawodu lekarza weterynarii jest przynależność do samorządu zawodowego uzyskiwana po spełnieniu wymogów przewidzianych w ustawie. Zadaniem samorządu zawodowego jest sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem określonego ustawowo zawodu, a więc członkostwo osób wykonujących dany zawód w strukturze samorządowej jest warunkiem koniecznym należytej realizacji tego zadania.

II

Na rozprawie przedstawiciele wnioskodawcy, Sejmu RP oraz Prokuratora Generalnego podtrzymali stanowiska zajęte na piśmie. Ponadto przedstawiciel Sejmu wyraził pogląd, iż z niektórych postanowień art. 10 ustawy o zawodzie lekarza weterynarii można by wnioskować, iż samorządowi zawodowemu lekarzy weterynarii przypisano funkcje bardziej właściwe zawiązkowi zawodowemu, czego jednak nie można potraktować jako niezgodności z konstytucją.

Ponadto Trybunał Konstytucyjny dopuścił, złożone na rozprawie przez wnioskodawcę, pismo wraz z załączoną opinią Dyrektora Fundacji Programów Pomocy dla Rolnictwa. W opinii tej, powołując się na prace prowadzone nad projektem ustaw zmierzających do dostosowania polskiej służby weterynaryjnej do wymagań Unii Europejskiej oraz na materiały konferencyjne wskazano, iż w Unii Europejskiej sprawy samorządu zawodowego regulowane są przez prawodawstwo narodowe poszczególnych państw członkowskich oraz krajów trzecich. Polska jest jedynym krajem w Europie, gdzie obowiązkowa jest przynależność urzędników i funkcjonariuszy państwowych, posiadających tytuł lekarza weterynarii do Izby Lekarsko-Weterynaryjnej.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 17 ustawy o zawodzie lekarza weterynarii 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 (ust. 1). Do takiego rejestru wpisuje się lekarzy weterynarii spełniających dwa warunki: a) lekarze ci posiadają prawo wykonywania zawodu lekarza weterynarii, oraz b) zamierzają wykonywać zawód na obszarze działania izby (ust. 2). Do rejestru może być wpisany na swój wniosek również lekarz weterynarii posiadający prawo wykonywania zawodu, lecz nie wykonujący go (ust. 3). W razie wykonywania zawodu na obszarze działania dwóch lub więcej okręgowych izb lekarsko-weterynaryjnych, lekarz weterynarii podlega wpisowi do rejestru członków wybranej przez siebie izby (ust. 4). Natomiast zgodnie z art. 66 lekarze weterynarii, którzy w dniu wejścia w życie ustawy posiadali uprawnienie do wykonywania zawodu na podstawie dotychczas obowiązujących przepisów i zawód ten wykonywali, zostają z urzędu wpisani do rejestru członków okręgowej izby lekarsko-weterynaryjnej, na której obszarze wykonują zawód.

Pierwszy z powyższych przepisów ustanawia więc obowiązek uzyskania wpisu do rejestru członków okręgowej izby lekarsko-weterynaryjnej przez każdego lekarza weterynarii, posiadającego prawo wykonywania zawodu, który zamierza podjąć wykonywanie zawodu na terenie tej izby. Konsekwencją drugiego przepisu, będącego zresztą przepisem przejściowym, jest wyeliminowanie sytuacji, w której zawód lekarza weterynarii wykonywaliby, choćby przejściowo, lekarze nie będący członkami izby lekarsko-weterynaryjnej.

Z kolei art. 17 Konstytucji RP, wskazany przez wnioskodawcę jako wzorzec kontroli, stanowi w swoim ust. 1, że 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. Natomiast jego ust. 2 przewiduje możliwość tworzenia w drodze ustawy również innych rodzajów samorządu. Przy czym samorządy te nie mogą naruszać wolności wykonywania zawodu ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej.

Wnioskodawca kwestionuje przede wszystkim obowiązek uzyskania wpisu do rejestru okręgowej izby lekarsko-weterynaryjnej (lub wpis do tego rejestru) przez lekarzy weterynarii będących pracownikami (urzędnikami oraz członkami korpusu służby cywilnej) i funkcjonariuszami rządowej i samorządowej administracji zespolonej. Zdaniem wnioskodawcy, art. 17 Konstytucji RP "nie daje ustawodawcy uprawnień do ustanawiania obowiązku przynależenia do danego samorządu zawodowego wszystkich osób, które posiadają dyplom zaświadczący o uzyskaniu kwalifikacji w danym zawodzie". Wnioskodawca uważa, że kwestionowane postanowienia art. 17 i 66 ustawy o zawodzie lekarza weterynarii są niezgodne z art. 17 Konstytucji RP ponieważ:

- prowadzą do generalnej sprzeczności między ideą samorządności korporacji zawodowej, a rygorystyczną dyscypliną służbową, obowiązującą pracowników administracji rządowej. Zgodnie z obowiązującymi przepisami członek Korpusu Służby Cywilnej przy wykonywaniu obowiązków służbowych nie może kierować się interesem jednostkowym lub grupowym (art. 66 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej), tymczasem podstawowym zadaniem samorządu lekarsko-weterynaryjnego jest występowanie w obronie interesów indywidualnych i zbiorowych członków izb lekarsko-weterynaryjnych (art. 10 ust. 1 pkt 10 ustawy o zawodzie lekarza weterynarii);

- mogą prowadzić do sytuacji, w której izby lekarsko-weterynaryjne będą sterowały działalnością lekarzy weterynarii pracujących w Inspekcji Weterynaryjnej oraz decydowały o obsadzie stanowisk kierowniczych w tej Inspekcji, gdyż 80% członków izb stanowią lekarze weterynarii prywatnie praktykujący i prowadzący działalność jako podmioty gospodarcze, podlegający np. w zakresie obrotu lekami stosowanymi u zwierząt, nadzorowi i kontroli sprawowanym przez lekarzy weterynarii pracowników Inspekcji;

- za popełnione przewinienia i zaniedbania służbowe lekarze weterynarii będący urzędnikami i członkami Korpusu Służby Cywilnej będą odpowiadali za ten sam czyn przed Komisjami Dyscyplinarnymi w urzędach i Korpusie Służby Cywilnej i jednocześnie przed izbowymi sądami lekarsko-weterynaryjnymi.

Tymczasem, w przekonaniu wnioskodawcy, izby lekarsko-weterynaryjne powinny zrzeszać tylko i wyłącznie lekarzy weterynarii prowadzących prywatną działalność weterynaryjną, na swoją odpowiedzialność i swój własny rachunek, a objęcie obowiązkiem przynależności do izb także lekarzy weterynarii będących urzędnikami i pracownikami administracji rządowej, wynikający z postanowień art. 17 i art. 66 ustawy o zawodzie lekarza weterynarii, złożyć należy, jak to określa wnioskodawca, "na karb powierzchownego potraktowania (...) idei samorządowej, jak również pryncypiów pracy urzędniczej w

administracji rządowej".

W tym miejscu, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, należy zauważyć, że kwestionowane artykuły ustawy same jeszcze nie tworzą, budzącego wątpliwości wnioskodawcy, obowiązku przynależności do izby lekarsko-weterynaryjnej lekarzy weterynarii będących urzędnikami i pracownikami administracji rządowej. Nie wszyscy oni muszą bowiem podejmować działania polegające na wykonywaniu zawodu lekarza weterynarii, a tylko wykonywanie takiego zawodu na terenie okręgowej izby lekarsko-weterynaryjnej rodzi obowiązek uzyskania wpisu do jej rejestru. Prawdą jest, że w przypadku niektórych z nich obowiązek taki istnieje, jednak jego bezpośrednim źródłem nie są wyłącznie kwestionowane przepisy art. 17 czy art. 66 ustawy o zawodzie lekarza weterynarii, lecz inny przepis tej ustawy, nie zaskarżony przez wnioskodawcę. Chodzi tu o jej art. 1 ust. 2, zgodnie z którym za wykonywanie zawodu lekarza weterynarii uważa się także pracę na stanowiskach wymagających kwalifikacji lekarza weterynarii, określonych w odrębnych przepisach. Do przepisów takich należy m.in. art. 36 ust. 4 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej, który wymaga, aby funkcje organów Inspekcji Weterynaryjnej pełniły wyłącznie osoby będące lekarzami weterynarii, posiadające prawo wykonywania zawodu. W ten sposób pełnienie funkcji organów Inspekcji Weterynaryjnej zostało ustawowo uznane za równoważne z wykonywaniem zawodu lekarza weterynarii (art. 1 ust. 2 ustawy o zawodzie lekarza weterynarii oraz art. 36 ust. 4 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej) i dopiero w konsekwencji takich unormowań osoby wykonujące te funkcje mają obowiązek uzyskania wpisu do rejestru członków odpowiedniej okręgowej izby lekarsko-weterynaryjnej (art. 17 ustawy o zawodzie lekarza weterynarii) albo zostały z urzędu wpisane do rejestru członków okręgowej izby lekarsko-weterynaryjnej, na której obszarze zawód wykonywały, jeżeli przed dniem wejścia w życie ustawy posiadały uprawnienia do wykonywania zawodu na podstawie obowiązujących poprzednio przepisów i zawód ten wykonywały (art. 66 ustawy o zawodzie lekarza weterynarii).

Wnioskodawca nie zakwestionował jednak ani art. 1 ust. 2 ustawy o zawodzie lekarza weterynarii, ani art. 36 ust. 4 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej, a jedynie art. 17 i art. 66 tej pierwszej. W tej sytuacji mogą się rodzić wątpliwości, co właściwie kwestionuje wnioskodawca: czy chodzi mu o konstytucyjność samego obowiązku uzyskiwania wpisu do rejestru członków odpowiedniej okręgowej izby lekarsko-weterynaryjnej przez wszystkich zamierzających wykonywać zawód lekarza weterynarii, czy też może chodzi mu jedynie o konstytucyjność objęcia tym obowiązkiem osób pełniących funkcje organów Inspekcji Weterynaryjnej w następstwie uznania ich na mocy innych przepisów za osoby również wykonujące zawód lekarza weterynarii. Przy czym należy zauważyć, że stwierdzenie niekonstytucyjności samego obowiązku uzyskiwania wpisu do rejestru przesądza o niekonstytucyjności objęcia tym obowiązkiem kogokolwiek. Natomiast stwierdzenie konstytucyjności obowiązku uzyskiwania wpisu nie musi jeszcze rozstrzygać jednoznacznie kwestii, kogo obowiązek ten miałby dotyczyć.

Jak już była o tym mowa wcześniej, wnioskodawca, mimo wskazanych wyżej niejasności, nie kwestionuje samego obowiązku uzyskiwania wpisu do rejestru, a jedynie objęcie tym obowiązkiem lekarzy weterynarii innych niż lekarze prowadzący prywatną działalność weterynaryjną na swoją odpowiedzialność i swój własny rachunek. Jego zdaniem izby lekarsko-weterynaryjne powinny zrzeczać tylko i wyłącznie tych lekarzy weterynarii.

Innym ważnym źródłem niejasności niektórych wywodów wnioskodawcy jest także to, że jako kryterium kontroli konstytucyjności kwestionowanych przepisów podaje on konsekwentnie art. 17 Konstytucji jako całość, nie dostrzegając lub pomijając istotne różnice między postanowieniami jego ust. 1 i ust. 2.

W związku z tym, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, odpowiedź na wątpliwości wnioskodawcy wymaga uprzedniego wyjaśnienia, jak w świetle powołanych przepisów konstytucji, należy rozumieć istotę i zadania samorządu zawodowego.

2. W świetle przepisów art. 17 Konstytucji, w Rzeczypospolitej Polskiej funkcjonować mogą "samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego" (ust. 1) oraz "inne rodzaje samorządu" (ust. 2). Te "inne rodzaje samorządu" z ust. 2 obejmują również, a contrario, "samorządy zawodowe osób nie wykonujących zawodów zaufania publicznego". Należy podkreślić, że reżym prawny obu rodzajów samorządu z art. 17 konstytucji nie jest identyczny. W szczególności dla samorządów zawodowych z ust. 1 konstytucja określiła główny cel ich funkcjonowania, jakim jest "sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony". Pociąga to za sobą przymusowość przynależności do samorządu wszystkich osób, które uważa się za wykonujące tego rodzaju zawody.

Z kolei "innym rodzajem samorządu", o których mowa w ust. 2, Konstytucja nie określiła żadnych celów, ustanowiła natomiast pewne granice ich aktywności. Samorządy te nie mogą naruszać wolności

wykonywania zawodu ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej. Nie ma wątpliwości, że ograniczenia, o których mowa w ust. 2, nie rozciągają się na samorządy zawodowe reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego. Te samorządy mogą, a niekiedy nawet powinny, ograniczać wolność wykonywania zawodu lub działalności gospodarczej ze względu na cele, dla realizacji których zostały powołane. Ograniczenia te wynikają z charakteru samorządów, o których mówi ust. 1, w przypadku których wolność wykonywania zawodu lub swoboda działalności gospodarczej "winna, zdaniem ustawodawcy konstytucyjnego, ustępować (...) potrzebie nie czynienia uszczerbku zaufaniu publicznemu, którym pewne zawody są obdarzane" (P. Sarnecki, Pojęcie zawodu zaufania publicznego (Art. 17 ust. 1 Konstytucji) na przykładzie adwokatury [w:] Konstytucja, wybory, parlament, red. L. Garlicki, Warszawa 2000, s. 153). Dopuszczając ustawowe tworzenie samorządów zawodowych, reprezentujących osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujących pieczę nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony (art. 17 ust. 1) ustrojodawca stworzył więc możliwość kształtowania takich instytucji, które mają łączyć dwie różne funkcje. Pierwsza funkcja to reprezentowanie na zewnątrz osób wykonujących tego rodzaju zawody, a więc reprezentowanie tych osób zarówno wobec obywateli i ich organizacji, jak i przed organami państwa. Druga funkcja sprowadza się do starań o zapewnienie należytego wykonywania tych zawodów, zawsze jednak podejmowanych w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Od zawodów kwalifikowanych jako "zawody zaufania publicznego" społeczeństwo oczekuje spełnienia wymogu "posiadania bardzo wysokich umiejętności fachowych, zwykle ukończenia wyższych studiów oraz odbycia dalszych szkoleń (aplikacja, specjalizacja)" (P. Sarnecki, Pojęcie zawodu zaufania publicznego..., s. 157). W nowych warunkach ustrojowych obie funkcje są jednakowo ważne, w demokratycznym i pluralistycznym społeczeństwie nie ma bowiem powodów, aby którejkolwiek z nich przyznawać pierwszeństwo. Oznacza to również konieczność powierzenia samorządowi zawodowemu zadań i kompetencji o charakterze publicznym, w tym władczym, sprawowanym wobec wszystkich osób wykonujących dany zawód zaufania publicznego, niezależnie od innych ról społecznych czy publicznych pełnionych przez takie osoby. Do kompetencji takich należy m.in. decydowanie o prawie wykonywania określonego zawodu oraz prowadzenie rejestru osób aktualnie wykonujących ten zawód.

Trybunał Konstytucyjny zdaje sobie sprawę, że w praktyce jednoczesne wypełnianie funkcji, o których mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji, nie jest wolne od napięć czy wręcz konfliktów między partykularnymi interesami grupy wykonującej określony zawód a interesem publicznym w granicach którego i dla którego ochrony samorząd sprawuje pieczę nad należyтым wykonywaniem tego zawodu. Nie zmienia to jednak istoty samorządu zawodowego, wyrażającej się w nałożeniu nań obowiązku harmonijnego łączenia wymienionych funkcji. Postanowienia konstytucji należy bowiem rozumieć w ten sposób, że samorząd zawodowy ma nie tyle eliminować czy niwelować partykularne interesy osób wykonujących zawody zaufania publicznego, ile zmierzać do ich uzgodnienia z interesem publicznym przez samych zainteresowanych. Może to pociągać konieczność wprowadzenia całego szeregu ograniczeń zarówno w zakresie wolności wykonywania zawodu, jak i wolności podejmowania działalności gospodarczej, jeżeli z działalnością taką wykonywanie zawodu miałyby się wiązać.

Inaczej ma się rzecz z "innymi rodzajami samorządu", których dotyczy art. 17 ust. 2 Konstytucji. Tutaj zrzeszanie się w samorządy nie musi i nie może pociągać za sobą tego rodzaju ograniczeń.

Istotnych różnic między ust. 1 i ust. 2 art. 17 Konstytucji zdaje się nie dostrzegać wnioskodawca, który sprowadza istotę samorządności wyłącznie do występowania w obronie interesów indywidualnych i zbiorowych członków izb lekarsko-weterynaryjnych (art. 10 ust. 1 pkt 10), zapominając o takich zadaniach izb, jak sprawowanie pieczy i nadzoru nad należyтым i sumiennym wykonywaniem zawodu lekarza weterynarii (art. 10 ust. 1 pkt 1), ustanawianie obowiązujących lekarzy weterynarii zasad etyki i deontologii weterynaryjnej oraz dbałość o ich przestrzeganie (art. 10 ust. 1 pkt 2), integrowanie środowiska lekarsko-weterynaryjnego (art. 10 ust. 1 pkt 4), zajmowanie stanowiska w sprawach stanu zdrowotności zwierząt, weterynaryjnej ochrony zdrowia publicznego i środowiska oraz polityki państwa w tym zakresie (art. 10 ust. 1 pkt 5) czy współpraca z towarzystwami naukowymi, szkołami wyższymi i jednostkami badawczo-rozwojowymi w kraju i za granicą (art. 10 ust. 1 pkt 6).

Powyższe przepisy nie pozostawiają wątpliwości, do którego rodzaju samorządu zawodowego zakwalifikować należy izby lekarsko-weterynaryjne. Są one samorządem zawodowym w rozumieniu art. 17 ust. 1 Konstytucji i w związku z tym nie stosują się do nich postanowienia art. 17 ust. 2 Konstytucji.

Należy natomiast zgodzić się z Prokuratorem Generalnym, który twierdzi w przedstawionym Trybunałowi Konstytucyjnemu stanowisku, iż "skoro w interesie publicznym i dla ochrony danej korporacji zawodowej samorząd ma sprawować kontrolę nad prawidłowością wykonywania zawodu i czyni to jak

gdyby w imieniu władzy publicznej, to nie można się zgodzić z postulatem, aby część osób wykonujących określony zawód była poza strukturami samorządowymi i nie podlegała tej kontroli". Nie ma więc "generalnej sprzeczności" między istotą i zadaniami samorządu zawodowego lekarzy weterynarii a rygorystyczną dyscypliną służbową obowiązującą lekarzy weterynarii, którzy będąc pracownikami administracji rządowej pełnią funkcje ustawowo uznane za wykonywanie zawodu lekarza weterynarii. Przeciwnie, pracownicy ci, pełniąc tego rodzaju funkcje, powinni podlegać nadzorowi sprawowanemu przez samorząd lekarzy weterynarii, on to bowiem w zgodzie z konstytucją został powołany, w drodze ustawy (art. 10 ust. 1 pkt 1), do sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu lekarza weterynarii, a zadanie to wykonuje m.in. przez stwierdzanie prawa wykonywania zawodu lekarza weterynarii, prowadzenie rejestru członków izby i listy lekarzy weterynarii uprawnionych do wykonywania zawodu, sprawowanie orzecznictwa w przedmiocie orzekania o niezdolności do wykonywania zawodu lekarza weterynarii, sprawowanie sądownictwa lekarsko-weterynaryjnego w zakresie odpowiedzialności zawodowej lekarzy weterynarii oraz sądownictwa polubownego (art. 10 ust. 2). Trudno wskazać powody dla których osoba pełniąca funkcję w administracji rządowej uznaną z mocy prawa za wykonywanie zawodu lekarza weterynarii miałaby podlegać innym rygorom wykonywania tego zawodu niż pozostali lekarze weterynarii. Sprawując swoją funkcję osoba taka pozostaje nadal lekarzem weterynarii wykonującym czynności uznane za równoważne z wykonywaniem tego zawodu.

Należyte wykonywanie konstytucyjnych funkcji samorządu zawodowego wymaga zapewnienia mu możliwości nie tylko decydowania o tym, kto może wykonywać dany zawód, ale także kontrolowania sposobu jego wykonywania. Postanowienia konstytucji nie przesądzają szczegółów tego rodzaju rozwiązań, w ich ramach mieszczą się różne modele kształtowania zadań i kompetencji poszczególnych samorządów zawodowych. Samo wprowadzenie w ustawie o zawodzie lekarza weterynarii rozróżnienia między stwierdzeniem uzyskania prawa do wykonywania zawodu przez wpis na listę lekarzy weterynarii i możliwością wykonywania tego zawodu dopiero po wpisaniu do rejestru członków okręgowej izby lekarsko-weterynaryjnej nie podważa jeszcze domniemania konstytucyjności kwestionowanych przez wnioskodawcę przepisów. Pierwsze służy bowiem sprawowaniu kontroli nad dostępem do zawodu lekarza weterynarii, drugie natomiast jest jednym ze środków nadzoru nad jego należyтым wykonywaniem, którym to nadzorem objęte powinny być wszystkie osoby posiadające prawo wykonywania zawodu lekarza weterynarii, które zawód taki rzeczywiście wykonują lub zamierzają wykonywać na określonym obszarze. Konstrukcja tych rozwiązań nawiązuje zresztą do postanowień, chociaż już nie terminologii, znanych z ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodzie lekarza (Dz.U. z 1997 r. Nr 28, poz. 152) oraz ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o izbach lekarskich (Dz.U. Nr 30, poz. 158).

Pamiętając, że pracownicy administracji, a przynajmniej niektórzy z nich, wykonują z mocy prawa zawód lekarza weterynarii, nie można zgodzić się na zwolnienie ich z obowiązku uzyskania wpisu do rejestru członków okręgowych izb lekarsko-weterynaryjnych, gdyż w ten sposób wykonywanie zawodu lekarza weterynarii przez tę grupę pozostawałoby bez właściwej reprezentacji i odpowiedniego nadzoru nad należyтым jego wykonywaniem, które to funkcje powierzone zostały w całości samorządowi zawodowemu. W przeciwnym razie mielibyśmy do czynienia z dwiema grupami wykonującymi zawód lekarza weterynarii w różnych zupełnie warunkach - grupą reprezentowaną i nadzorowaną przez samorząd oraz grupą pozbawioną tego rodzaju reprezentacji i nadzoru, co nie byłoby zgodne z istotą samorządu zawodowego wyrażoną w art. 17 ust. 1 Konstytucji.

Przewidziana w ustawie o zawodzie lekarza weterynarii sytuacja byłaby sprzeczna z konstytucją jedynie wówczas, gdyby ustrojodawca dopuścił w konstytucyjnej konstrukcji samorządu zawodowego dominację partykularnych interesów zawodowych przed interesem publicznym, czy choćby konkurencyjność tych interesów. Tego jednak art. 17 ust. 1 Konstytucji nie przewiduje. Z kolei szereg przepisów ustawy o zawodzie lekarza weterynarii zapewnia, o czym będzie jeszcze mowa, należyłą ochronę interesu publicznego przed partykularnym wykorzystaniem kompetencji samorządu i jego organów.

3. Nie jest również, z prawnego punktu widzenia, uzasadnione twierdzenie wnioskodawcy, iż postanowienia kwestionowanych przepisów są niekonstytucyjne ponieważ mogą prowadzić do sytuacji, w której izby lekarsko-weterynaryjne będą sterowały działalnością lekarzy weterynarii pracujących w Inspekcji Weterynaryjnej oraz decydowały o obsadzie stanowisk kierowniczych w tej Inspekcji, gdyż 80% członków izb stanowią lekarze weterynarii prywatnie praktykujący i prowadzący działalność jako podmioty gospodarcze, podlegający np. w zakresie obrotu lekami stosowanymi u zwierząt, nadzorowi i kontroli sprawowanym przez lekarzy weterynarii pracowników Inspekcji. Nie można bowiem uznać za prawnie skuteczne działań samorządu mających na względzie pierwszeństwo partykularnych interesów

zawodowych przed interesem publicznym, co musiałyby mieć miejsce w takiej sytuacji. Działania takie byłyby niezgodne z prawem. W związku z tym należy pamiętać, że zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o zawodzie lekarza weterynarii, Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej może zaskarżyć do Sądu Najwyższego uchwałę organu okręgowej izby lekarsko-weterynaryjnej lub Krajowej Izby Lekarsko-Weterynaryjnej pod zarzutem niezgodności z prawem. Sąd Najwyższy utrzymuje w mocy zaskarżoną uchwałę bądź ją uchyla. Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej może też zwrócić się do Krajowego Zjazdu Lekarzy Weterynarii lub do Krajowej Rady Lekarsko-Weterynaryjnej o podjęcie uchwały w sprawie należącej do właściwości samorządu (ust. 2) i wniosek taki powinien być rozpatrzony przez najbliższy Krajowy Zjazd Lekarzy Weterynarii, a przez Krajową Radę Lekarsko-Weterynaryjną w terminie miesiąca od dnia jego wpływu (ust. 3).

Również uczestnictwo w komisjach konkursowych na stanowiska kierownicze oraz opiniowanie kandydatów na inne stanowiska, wymagające kwalifikacji lekarza weterynarii (art. 10 ust. 2 pkt 13), nie oznacza, że izby lekarsko-weterynaryjne mogą decydować przy obsadzaniu tych stanowisk. A skuteczność takiego uczestnictwa zależeć będzie od tego, czy mieści się ono w granicach interesu publicznego.

Poza tym nie wolno zapominać, że na samorządzie lekarzy weterynarii, wykonującym przecież funkcje publiczne, spoczywa również obowiązek współdziałania, a nie "konkurowania", z organami administracji państwowej i samorządu terytorialnego oraz z organizacjami społecznymi i innymi samorządami zawodowymi w sprawach profilaktyki i leczenia weterynaryjnego, poprawy warunków hodowli i warunków sanitarnych wsi, kontroli żywności pochodzenia zwierzęcego, zwalczania zakaźnych i pasożytniczych chorób zwierzęcych oraz chorób odzwierzęcych (art. 10 ust. 2 pkt 11).

W warunkach współczesnych nie sposób wykluczyć występowania napięć i konfliktów między należytym wykonywaniem zawodu lekarza weterynarii i roli urzędnika czy pracownika administracji publicznej, ale to właśnie przynależność do samorządu wszystkich osób wykonujących zawód lekarza weterynarii powinno zapobiegać powstawaniu tego rodzaju konfliktów, a przynajmniej eliminować część ich przyczyn lub łagodzić ich skutki. Oczywiście zawsze - z uwagi na istotę samorządu zawodowego - w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony.

4. Jeżeli chodzi o zarzut podwójnej odpowiedzialności zawodowej lekarzy weterynarii, będących urzędnikami i członkami Korpusu Służby Cywilnej, to należy stwierdzić, że przed sądem lekarskim odpowiedzialność dotyczy naruszenia zasad etyki i deontologii weterynaryjnej oraz naruszenia przepisów o wykonywaniu zawodu lekarza weterynarii, natomiast członek Korpusu Służby Cywilnej odpowiada za naruszenie obowiązków urzędniczych. Kary wymierzane przez sąd lekarsko-weterynaryjny dotyczą głównie sfery uprawnień zawodowych (np. zawieszenie prawa wykonywania zawodu lekarza weterynarii na okres od trzech miesięcy do trzech lat, pozbawienie prawa wykonywania zawodu - art. 46 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o zawodzie lekarza weterynarii). Natomiast kary dyscyplinarne, wymierzane członkom korpusu, oddziałują w sferze uprawnień urzędniczych (np. zakaz awansowania, zajmowania wyższych stanowisk itp. - art. 107 ustawy o służbie cywilnej). Ponadto, zarówno ustawa o zawodzie lekarza weterynarii, jak i ustawa o służbie cywilnej przewidują stosowanie w postępowaniu dyscyplinarnym przepisów kodeksu postępowania karnego, w sprawach nie uregulowanych ich przepisami. Oznacza to możliwość umorzenia postępowania, w przypadku, gdy o ten sam czyn zapadło już prawomocne orzeczenie lub toczy się postępowanie przed innym organem (art. 17 § 1 pkt 7 kpk).

Z tych wszystkich względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak na wstępie.