

Warszawa, 18 stycznia 2002 r.

Opinia prawna
w sprawie wniosku Krajowej Rady Lekarsko-Weterynaryjnej,
skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt K.50/01)

Stosownie do zlecenia z dnia 28 grudnia 2001 r. uprzejmię przedstawiam następującą opinię w sprawie wniosku Krajowej Rady Lekarsko-Weterynaryjnej z dnia 5 grudnia 2001 r. o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 1 ustawy z dnia 23 sierpnia 2001 r. o zmianie ustawy o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych (Dz. U. nr 101, poz. 1089). Według Wnioskodawcy, zaskarżony przepis jest również niezgodny z art. 3 w związku z art. 4 Konwencji Międzynarodowej o zwalczaniu zaraźliwych chorób zwierzęcych, ratyfikowanej przez Polskę w 1938 r.

Zdaniem Wnioskodawcy, dokonana zaskarżonym przepisem zmiana treści upoważnienia ministra właściwego do spraw rolnictwa do wydania rozporządzenia narusza art. 17 ust. 1, art. 68, art. 76 i art. 92 ust. 1 Konstytucji. Dotyczy to upoważnienia zawartego w art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych (Dz. U. z 1991 r. nr 8, poz. 27 z późn. zm.). Wnioskodawca wywodzi, że nowe brzmienie cytowanego wyżej przepisu upoważnia organ władzy wykonawczej do:

przekazania dowolnych czynności z zakresu zadań lekarza weterynarii dowolnym osobom. Oznacza to upoważnienie do przekazania zadań właściwych zawodowi zaufania publicznego podmiotom nie objętym samorządem zawodu lekarza weterynarii. Rozwiązanie to, w konsekwencji, ogranicza możliwość sprawowania pieczy nad wykonywaniem tego zawodu;

- 1) wydania przepisów, które mogą spowodować naruszenie art. 68 i art. 76 Konstytucji;
- 2) wydania rozporządzenia nie odpowiadającego wymaganiom określonym w art. 92 ust. 1 Konstytucji, to znaczy nie zawierającego szczegółowego

zakresu spraw przekazanych do uregulowania ani wytycznych dotyczących treści rozporządzenia.

1. Artykuł 68 ustawy z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych w brzmieniu pierwotnym stanowił, że: „Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, w terminie dwóch miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy, po zasięgnięciu opinii Zrzeszenia Lekarzy i Techników Weterynarii oraz związków zawodowych zrzeszających lekarzy weterynarii i innych pracowników służb weterynaryjnych, określa, w drodze rozporządzenia, **jakie czynności z wymienionych w art. 1 ust. 1** (podkr. W.P.) mogą być wykonywane przez osoby nie posiadające tytułu lekarza weterynarii samodzielnie lub pod nadzorem lekarza weterynarii oraz określa kwalifikacje tych osób”. W korespondującym z powyższą dyspozycją art. 1 ust. 1 ustawy zostały określone zadania lekarza weterynarii. Polegają one na ochronie zdrowia zwierząt oraz weterynaryjnej ochronie zdrowia publicznego i środowiska. Ustawa wyszczególnia przykładowo osiem grup (rodzajów) zadań w tym zakresie.

W 1995 r. dokonano zmiany art. 68 ustawy. Według nowego brzmienia tego przepisu (art. 68 ust. 1) Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej był upoważniony i zobowiązany do określenia, w drodze rozporządzenia, **jakie czynności o charakterze pomocniczym** (podkr. W.P.) z zakresu zadań lekarza weterynarii, o których mowa w art. 1 ust. 1 ustawy, mogą być wykonywane pod nadzorem lekarza weterynarii przez osoby nie posiadające tytułu lekarza weterynarii oraz do określenia kwalifikacji tych osób (art. 58 ustawy z dnia 24 kwietnia 1997 r. o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz o Państwowej Inspekcji Weterynaryjnej – Dz. U. nr 60, poz. 369). W porównaniu z brzmieniem pierwotnym, art. 68 ust. 1 ustawy o zawodzie lekarza weterynarii (...) w brzmieniu nadanym ustawą cytowaną w nawiasie:

- 1) ograniczał przedmiot upoważnienia. Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej miał określić **tylko czynności o charakterze pomocniczym**, które mogą być wykonywane przez osobę nie będącą lekarzem weterynarii. Co więcej, upoważnienie nie mogło dotyczyć określonych w art. 1 ust. 1 ustawy zadań lekarzy weterynarii, lecz tylko „czynności z zakresu tych zadań”;

- 2) wyłączał możliwość upoważnienia osób nie posiadających tytułu lekarza weterynarii do **samodzielnego** wykonywania czynności, o których wyżej mowa.

Kolejna nowelizacja art. 68 ust. 1, dokonana ustawą z dnia 23 sierpnia 2001 r. o zmianie ustawy o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych nadała mu następujące brzmienie:

„1. Minister właściwy do spraw rolnictwa określi, w drodze rozporządzenia, jakie czynności z zakresu zadań lekarza weterynarii, o których mowa w art. 1 ust. 1, mogą być wykonywane przez osoby nie posiadające tytułu lekarza weterynarii, oraz określi kwalifikacje tych osób, uwzględniając konieczność sprawowania nadzoru przez lekarza weterynarii przy wykonywaniu niektórych czynności”.

Powyższa dyspozycja, zaskarżona przez Wnioskodawcę, znosi wprowadzone w 1995 r. ograniczenie upoważnienia do wykonywania „czynności o charakterze pomocniczym”. Znosi także rygorystyczną zasadę, według której osoby nie posiadające tytułu lekarza weterynarii mogły wykonywać czynności należące do zadań lekarza weterynarii wyłącznie pod nadzorem lekarza weterynarii. Obecnie nadzór taki będzie wymagany przy wykonywaniu tylko niektórych czynności, określonych przez ministra właściwego do spraw rolnictwa.

2. Zarzut niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 17 Konstytucji ust. 1 jest, moim zdaniem, chybiony. Ustanowiona w tym artykule zasada ustrojowa, że w trybie ustawowym mogą być tworzone samorządy zawodowe, sprawujące pieczę nad należyтым wykonywaniem zawodów zaufania publicznego „w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony” nie może być traktowana jako zakaz dywersyfikacji czynności – należących do określonych zawodów – z punktu widzenia wymaganych kwalifikacji osób je wykonujących. W przypadku czynności należących do zawodu lekarza weterynarii tego rodzaju dywersyfikacja jest przewidziana zarówno w pierwotnym, jak i w późniejszym brzmieniu art. 68 ustawy o zawodzie lekarza weterynarii. Ustawodawca nie naruszył postanowienia art. 17 ust. 1 Konstytucji tylko przez to, że upoważnił ministra właściwego do spraw rolnictwa do określenia, jakie czynności z zakresu zadań lekarza weterynarii mogą wykonywać osoby nie posiadające tytułu lekarza weterynarii. Niektóre czynności z tego zakresu zapewne nie wymagają kwalifikacji lekarza weterynarii i nawet nie muszą być przez niego nadzorowane.

Kwestionowanie dyspozycji zaskarżonego przepisu jako niezgodnego z art. 17 ustawy zasadniczej jest obecnie bezzasadne chociażby z tego względu, że dotychczas organ upoważniony do wydania rozporządzenia nie określił tych czynności. **Nie można zatem czynić zarzutu, że już samo upoważnienie narusza interes publiczny, który stanowi przesłankę sprawowania nadzoru nad wykonywaniem zawodu lekarza weterynarii.**

3. W mojej ocenie art. 68 ust. 1 ustawy o zawodzie lekarza weterynarii nie narusza także art. 68 ani art. 76 Konstytucji. Upoważnienie ministra właściwego do spraw rolnictwa do określenia rodzaju czynności z zakresu zadań lekarza weterynarii, które mogą być wykonywane np. przez techników weterynarii pod nadzorem bądź nawet bez nadzoru lekarza weterynarii **jeszcze nie przesądza, że organ ten wyda przepisy pozostające w kolizji z konstytucyjnym obowiązkiem władz publicznych do zwalczania chorób epidemicznych i „zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska”** (art. 68 ust. 4 ustawy zasadniczej). Analogiczna uwaga dotyczy obowiązku tych władz w zakresie ochrony konsumentów i użytkowników przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu (art. 76, zdanie pierwsze Konstytucji). Dopóki przepisy wykonawcze do art. 68 ust. 1 ustawy nie zostaną wydane, dopóty wszelkie supozycje co do ewentualnej ich niekonstytucyjności są bezprzedmiotowe. **Samo zaś upoważnienie do ich wydania nie może być oceniane jako sprzeczne z art. 68 i art. 76 Konstytucji tylko dlatego, że regulacja wykonawcza może spowodować ich naruszenie.** Nietrudno zauważyć, że posługując się przyjętą przez Wnioskodawcę metodą rozumowania, można zgłaszać wątpliwości co do konstytucyjności niemal każdego przepisu ustawy zawierającego upoważnienie do wydania przepisów wykonawczych.

4. **Zasadny jest natomiast zarzut niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 92 ust. 1 Konstytucji w zakresie dotyczącym konieczności „sprawowania nadzoru przez lekarza weterynarii przy wykonywaniu niektórych czynności”.** Ustawodawca, określając, jakie czynności z zakresu zadań lekarza weterynarii mogą być wykonywane przez osoby nie posiadające tytułu lekarza weterynarii powinien był przynajmniej wskazać, **które z tych czynności muszą być wykonywane pod nadzorem lekarza weterynarii.** Tego rodzaju **wytyczne do treści rozporządzenia,** ograniczające dowolność decyzji ministra właściwego do

spraw rolnictwa w tym zakresie, powinny być integralnym elementem upoważnienia. Obowiązujące brzmienie art. 68 ust. 1 ustawy o zawodzie lekarza weterynarii pozostawia organowi wykonawczemu całkowitą swobodę w określeniu „obszaru” czynności, których wykonywanie powinno podlegać nadzorowi lekarza weterynarii.

Wypada również zgodzić się z uwagą Wnioskodawcy, że zaskarżony przepis powinien zawierać kierunkowe wskazówki co do charakteru kwalifikacji osób wykonujących czynności z zakresu lekarza weterynarii.

Sporządził: Witold Pawełko