

WPŁYW REGULACJI WYKONYWANIA ZAWODU LEKARZA WETERYNARII NA SFERĘ PRAWNĄ JEDNOSTKI Część II

Analiza wpływu regulacji zawodowych na wolności i prawa jednostki –
perspektywa lekarza weterynarii w kontekście wykonywania zawodu

W ARTYKULE SKONCENTROWANO SIĘ NA ANALIZIE PRZEPISÓW, IDENTYFIKUJĄC NIEJASNOŚCI I POTENCJALNE PROBLEMY NA PODSTAWIE WŁASNYCH, WIELOLETNIICH OBSERWACJI ŻYCIA SAMORZĄDOWEGO. UZNAJĄC, ŻE AKTYWNOŚĆ SAMORZĄDOWA TO NIE TYLKO UDZIAŁ W ADMINISTROWANIU, ALE TAKŻE DĄŻENIE DO DOSKONAŁOŚCI ETYCZNEJ I PRAWNIE SPRAWIEDLIWEGO ŚRODOWISKA ZAWODOWEGO, WAŻNE JEST, ABY KONTYNUOWANO ANALIZĘ I DEBATĘ NAD TYM TEMATEM, UWZGLĘDNIAJĄC RÓŻNORODNOŚCI PERSPEKTYW I POTRZEB WSZYSTKICH ZAINTERESOWANYCH STRON.

Włodzimierz Sławecki

e-mail: slawecki.wlodzimierz@gmail.com

Jak wynika z opracowania Marcina Kazimierczuka pt. „Pojęcie, istota oraz źródło wolności i praw”, wolności i prawa człowieka mają swoje źródło w przynależnej jednostce godności osobowej. Różne definicje wolności zazwyczaj podkreślają swobodę decydowania jednostki, która posiada wewnętrzną zdolność do wyboru opartego na własnym rozumie. Wolność jednostki nie wynika z aktów prawnych, lecz jest przez nie ograniczana. Konstytucja zapewnia ochronę wolności człowieka, jako wartości nie wymagającej dodatkowych uzasadnień. Określa też warunki, na których mogą być wprowadzane jej ograniczenia. Natomiast przyznanie obywatelom praw oznacza, że ustawodawca jest uprawniony do dokładnego uregulowania sposobu korzystania z tych praw. Obywatele nie mogą przy tym wykraczać poza ramy określone przez przyznane im

uprawnienia. Prawa jednostki są ustanawiane przez akty prawne, a ich egzekwowanie jest możliwe od momentu wejścia w życie odpowiednich norm prawnych. Konieczne jest, aby prawa jednostki miały swoje oparcie w konstytucji lub ustawach. W przypadku sporu pomiędzy jednostką a państwem, obowiązek wskazania podstawy prawnej, z której wynika dane prawo, spoczywa na jednostce. Państwo natomiast ma obowiązek działać w określonych dziedzinach życia w celu zapewnienia realizacji i ochrony praw jednostki. Przyznane prawa mogą być odebrane, co odróżnia je od koncepcji wolności (1).

Wolność wykonywania zawodu

Polskie prawo (ustawa) reguluje wykonywanie zawodu lekarza weterynarii, jasno określając wymogi, które trzeba spełnić, aby wykonywać ten zawód legalnie. Są to:

posiadanie prawa wykonywania zawodu oraz wykonywanie go pod nadzorem samorządu zawodowego. Wykonywanie zawodu bez spełniania tych wymogów jest nieuprawnione.

Uwzględniając powyższe regulacje, można rozpatrywać, co dzieje się z wolnością wykonywania zawodu, o której mówi art. 65 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, że przysługuje każdemu.

Z perspektywy wolności wykonywania zawodu lekarza weterynarii, pierwszym wymogiem stanowiącym jej ograniczenie jest wymóg posiadania prawa do jego wykonywania. Zawęży on możliwość wykonywania zawodu do osób posiadających to prawo. Art. 1 ust. 3 stanowi: „Zawód lekarza weterynarii może wykonywać osoba, która posiada prawo wykonywania tego zawodu”.

Drugim ograniczeniem jest konieczność wykonywania zawodu lekarza weterynarii pod nadzorem samorządu zawodowego, co



ADOBE STOCK

łączy się z obligatoryjnym członkostwem w samorządzie osób wykonujących ten zawód (art. 66) lub z uzasadnionym zamiarem jego wykonywania (art. 17 ust. 1 i 2).

Należy zauważyć, że zarówno przed, jak i po spełnieniu wymienionych ograniczeń wolności wykonywania zawodu, istnieje jednak przestrzeń dla tej wolności. Z treści art. 1 ust. 3 wynika bowiem „możliwość” wykonywania zawodu, co oznacza gwarancję swobodnego decydowania w tym zakresie. Lekarz może, ale nie musi zdecydować się na wykonywanie zawodu, przynajmniej w okresie 5 lat, co wynika z art. 5 ust. 2 w zw. z art. 5 ust. 1 ustawy.

Nabycie członkostwa w samorządzie zawodowym, które wiąże się z podjęciem zamiaru wykonywania zawodu (art. 17. ust. 1 i 2), daje „możliwość” jego legalnego wykonywania. Wtedy lekarz nie tylko może wykonywać zawód, ale także jest zobowiązany do realizacji posiadanego

uprawnienia pod nadzorem samorządu zawodowego zgodnie z przepisami o wykonywaniu zawodu oraz Kodeksem Etyki – zobacz art. 19 ust. 1 ustawy.

Dalsze czynności, takie jak podjęcie działalności gospodarczej, czy nawiązanie stosunku pracy, odbywają się już poza władztwem samorządu, w wyniku odrębnych przepisów i decyzji, które lekarz podejmuje z własnej woli. Zatem decyzja o podjęciu, kontynuowaniu bądź zaprzestaniu wykonywania zawodu pochodzi z nieprzymuszonej woli lekarza weterynarii, po uwzględnieniu wynikających z prawa wymogów, ponieważ nie istnieje przymus pracy.

Wolność zrzeszania się

Rozważenia wymaga także problem innej konstytucyjnej wolności jednostki, a mianowicie wolności zrzeszania się, który jest

często podnoszony w dyskusji o samorządach zawodów zaufania publicznego. Wniosek J. Kochanowskiego – Rzecznika Praw Obywatelskich, złożony do Trybunału Konstytucyjnego 12 stycznia 2009 r., kwestionował obligatoryjne członkostwo w samorządach zawodów zaufania publicznego, jako ingerujące w wolność zrzeszania się ujętą w art. 58 ust. 1 Konstytucji RP. Obecnie jednak ugruntował się pogląd, że ta wolność jednostki nie ma zastosowania do instytucji samorządu zawodowego, a wyłącznie do zrzeszeń dobrowolnych. Taki pogląd podziela również Trybunał Konstytucyjny stwierdzając, że „Istotą wolności zrzeszania się jest możliwość tworzenia przez obywateli sformalizowanych więzi organizacyjnych o celach i zadaniach nie reglamentowanych przez państwo. Wolność ta stanowi o możliwości funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego” (2).

Ponieważ zawód lekarza weterynarii jest zawodem regulowanym, próby poszukiwania przestrzeni dla tej wolności w ustawie regulującej wykonywanie zawodu wydają się być trudne. Można jednak sądzić, że przepisy ustawy z 1990 r., wcześniejszej niż uchwalenie Konstytucji RP z 1997 r., są w tej kwestii niejednoznaczne. Szczególnie kolejne ustępy art. 17 ustawy mogą sugerować istnienie tej wolności w procesie uzyskiwania wpisu do rejestru członków izby. Nie kwestionując tego, że członkostwo w samorządach zawodów zaufania publicznego ma charakter przymusowy, trzeba zmierzyć się z pytaniem: czy można dostrzec sferę tej konstytucyjnej wolności zrzeszania się w przepisach ustawy o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych?

W pierwszej kolejności należy ponownie zwrócić uwagę na art. 66 oraz art. 17 ust. 1 i 2 ustawy o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych, które wprowadzają obligatoryjność wpisu do rejestru członków izby i czynią to z mocy prawa, chociaż z pewną różnicą. Art. 66 sankcjonował sytuację faktyczną lekarzy weterynarii, którzy posiadali prawo do wykonywania zawodu na podstawie wcześniejszych przepisów i zawód wykonywali. Natomiast art. 17 ust. 1 i 2 dotyczy sytuacji, w której przepisy ustawy już obowiązują, a zawarte w nich normy zobowiązują lekarza do uzyskania wpisu do rejestru członków izby w przypadku podjęcia zamiaru wykonywania zawodu na jej terenie. Chodzi tu o dojście do takiej sytuacji faktycznej, w której organ samorządu z mocy prawa zobligowany jest dokonać wpisu.

Powyższe regulacje wprowadzają zatem obligatoryjną przynależność do samorządu zawodowego osób posiadających prawo wykonywania zawodu lekarza weterynarii i wykonujących ten zawód lub potencjalnie go wykonujących, niezależnie od ich woli poddania się nadzorowi samorządowemu. Trzeba jednak zauważyć, że lekarz pośrednio wyraża swoją wolę przynależności do samorządu zawodowego poprzez zamiar wykonywania zawodu, który manifestuje się złożeniem wniosku o wpis do tego rejestru. Nie da się (z uwagi na stosowaną w izbach procedurę) wypełnić wymogu wynikającego z art. 17 ust. 1 bez złożenia wniosku o ten wpis. „Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego nie ulega wątpliwości, że wniosek o przyjęcie do samorządu zawodowego (wpis na listę samorządową) jest formą „uzewnętrznienia” decyzji osoby zainteresowanej co do zawodu, który chce ona wykonywać” (3).

Zatem realizacja wolności wykonywania zawodu, która manifestuje się złożeniem wniosku, jest zarazem wolą poddania się nadzorowi samorządowemu. Wolności niejako zawierają się w sobie, wskazując na ich abstrakcyjny charakter, gdzie zamiar wykonywania zawodu i związane z nim formalne obowiązki są wyrazem szerszej wolności jednostki. Wolność nie może być odebrana, a jedynie ograniczona. Nawet, gdy formalnie zmienia się w obowiązek, to istnieje w abstrakcji. Norma zawarta w art. 17 ust. 1 ustawy nakazuje, jak powinien zachować się lekarz weterynarii, jeśli chce wykonywać zawód. Zatem, choć wolność zrzeszania się jest fundamentalnym prawem jednostki, to w kontekście zawodu lekarza weterynarii jest ona ograniczona na tyle, że formalnie sprowadza się do wykonania obowiązku uzyskania wpisu do odpowiednich izb, co jest warunkiem sine qua non wykonywania zawodu. Organ izby jest wtedy zobowiązany do dokonania wpisu. Jednocześnie norma ta nie nakazuje realizacji zamierzonego celu. Swoboda dysponowania publicznym prawem podmiotowym, jakim jest prawo wykonywania zawodu lekarza weterynarii, wyraża się m.in. w możliwości występowania z wnioskiem względem samorządu zawodowego o wpis do rejestru członków izby lekarsko-weterynaryjnej zależnie od woli lekarza. Oznacza to, że lekarz może, ale nie musi, skorzystać z tego prawa. Na marginesie, ideałem, który rozwiałby wątpliwości związane z problemem wolności zrzeszania się, byłoby wprowadzenie wymogu złożenia oświadczenia woli zamiaru wykonywania zawodu obok zaświadczenia o posiadaniu prawa do jego wykonywania. W związku z powiadomieniem o łącznym spełnieniu wymogów, rada izby musiałaby obligatoryjnie dokonać rejestrującego wpisu. Ewentualny wniosek w sprawie wpisu do rejestru członków izby należałoby traktować jedynie jako asumpt do spełnienia tych wymogów, ale mogłoby go też nie być.

Zasada równości i podmiotów

Warto jest zwrócić uwagę na nierówność wymogów, zawartych w przepisach art. 17 dotyczących przyszłych członków samorządu. Zwłaszcza na różnicę pomiędzy wymogami norm z ust. 1 i 2, a normą zawartą w ust. 3. Wątpliwe jest, czy można tu mówić o równości podmiotów.

Uzyskanie członkostwa zgodnie z art. 17 ust. 3 i ust. 4 ustawy ma inny charakter niż omawiane wcześniej przepisy,

ponieważ jest fakultatywne, czyli nieobligatoryjne i pozostawione do wyboru.

Przy analizie art. 17 ust. 4 należy rozpocząć od jego treści: „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”.

Na pierwszy rzut oka wydaje się, że przepis ten dotyczy wyboru izby przez lekarza weterynarii już wykonującego zawód, dając mu możliwość wyboru dowolnej organizacji zawodowej. Jednakże literalną sytuację opisaną w art. 17 ust. 4 wyeliminował art. 66 od momentu wejścia w życie ustawy. W obecnym stanie prawnym nie ma lekarzy weterynarii, którzy legalnie wykonywaliby zawód, nie będąc wpisanymi do rejestru członków izby. Dlatego właściwą interpretacją tego przepisu jest uwzględnienie, że „wykonywanie zawodu” obejmuje również jego potencjalne wykonywanie. Taka interpretacja wynika z art. 17 ust. 1 i 2, do których odnosi się analizowany art. 17 ust. 4.

Nawet przy uwzględnieniu tej potencjalności wykonywania zawodu, do rozpatrzenia są dwie różne sytuacje faktyczne. Inna jest sytuacja lekarza weterynarii wykonującego usługi weterynaryjne i prowadzącego własny zakład pracy, a inna np. nauczyciela akademickiego czy innego zatrudnionego na zasadzie stosunku pracy.

W przypadku wykonywania usług weterynaryjnych wyjaśnienia wymaga aspekt rejestracji w izbie, która wiąże się nie tyle z miejscem wykonywania zawodu, co z lokalizacją macierzystego zakładu leczenia zwierząt, w ramach którego lekarz świadczy usługi. Jak wynika z art. 2 ust. 2 ustawy o zakładach leczniczych dla zwierząt: „Usługi weterynaryjne mogą być świadczone przez lekarza weterynarii posiadającego prawo wykonywania zawodu, w zastrzeżeniu art. 3, w ramach działalności zakładu leczniczego dla zwierząt”. Wpisanie lekarza weterynarii do rejestru członków tylko jednej z izb okręgowych, tej gdzie zlokalizowany jest macierzysty zakład pracy lekarza weterynarii, pomimo że zamierza wykonywać zawód na terenie kilku izb, nie oznacza braku nadzoru samorządowego w całym obszarze wykonywania praktyki zawodowej. Dokumentacja pracy oraz sprawozdawczość ze świadczonych usług i obrotu lekami muszą trafiać do zakładu, w ramach którego świadczone są usługi. Ponadto należy pamiętać, że w chwili uzyskania członkostwa w izbie okręgowej, uzyskuje się członkostwo w strukturze całego

samorządu (była już o tym mowa w części pierwszej niniejszego artykułu). Wybór lekarza polega w istocie na tym, gdzie zamierza mieć swój macierzysty zakład pracy. To wiąże się z jego członkostwem w izbie okręgowej.

W przypadku np. nauczyciela akademickiego czy innego zatrudnienia na zasadzie stosunku pracy, przepis stosuje się dosłownie, po uwzględnieniu potencjalnego znaczenia terminu „wykonywanie zawodu”. Czy jednak można tu mówić o sferze wolności zrzeszania się, biorąc pod uwagę, że samorząd lekarsko-weterynaryjny nie jest uznawany za organizację dobrowolną?

Natomiast norma zawarta w art. 17 ust. 3 ustawy nie wymaga łącznego spełnienia wymogów wymienionych w art. 17 ust. 2, lecz skierowana jest do osób, które wprawdzie posiadają prawo wykonywania zawodu, ale ani go nie wykonują, ani nie zamierzają wykonywać. Zgodnie z ust. 3 „Lekarz weterynarii, spełniający warunek określony w ust. 2 pkt 1, lecz niewykonyjący zawodu, może być na swój wniosek wpisany do rejestru członków izby”.

Przepis ten, chociaż wyraźnie wprowadza fakultatywną, a nie obligatoryjną formę uzyskania członkostwa w samorządzie, nie stanowi jednak, że członkostwo w samorządzie zawodowym lekarzy weterynarii jest dobrowolne. Dlaczego nie? Ponieważ przepisy ustawy należy czytać w sposób systemowy. O dobrowolności członkostwa można mówić wtedy, gdy zarówno uzyskanie wpisu do rejestru członków, jak i skreślenie z tego rejestru byłoby dobrowolne. Sytuacja taka nie ma miejsca w samorządzie zawodowym lekarzy weterynarii i aby tego dowiedzieć, należy przejść do analizy art. 18 ustawy oraz powiązanego z nim art. 6a.

Procedura skreślenia z rejestru członków samorządu zawodowego

Przechodząc do zapowiedzianej analizy, stwierdzić należy, że postępowanie w sprawie skreślenia z rejestru członków okręgowej izby lekarsko-weterynaryjnej uregulowane zostało wyłącznie w art. 18 ust. 1 ustawy o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych, zgodnie z którym: „Okręgowa rada lekarsko-weterynaryjna skreśla lekarza weterynarii z rejestru członków okręgowej izby lekarsko-weterynaryjnej w przypadku:

1) utraty prawa wykonywania zawodu w przypadkach określonych w art. 6a, z zastrzeżeniem ust. 2;

2) pozbawienia prawa wykonywania zawodu z mocy orzeczeń sądów powszechnych i lekarsko-weterynaryjnych;

3) pozbawienia prawa wykonywania zawodu w przypadkach określonych w art. 5 ust. 1 i 2 oraz w art. 6 ust. 1;

4) przeniesienia miejsca wykonywania zawodu na teren innej izby lekarsko-weterynaryjnej;

5) nieuiszczenia składki członkowskiej przez okres dłuższy niż 1 rok;

6) śmierci”.

Treść art. 18 ust. 1 ustawy, daje okręgowej radzie lekarsko-weterynaryjnej uprawnienie do działania z urzędu. Jak wynika z wykładni językowej przepisu, w przypadku wystąpienia przesłanek w nim wymienionych, organ dokonuje skreślenia lekarza weterynarii z rejestru członków okręgowej izby. Przepis ten nie wprowadza fakultatywności w tym zakresie. Dowodzi to, że samorząd zawodowy lekarzy weterynarii jest organizacją przymusową oraz pozwala postrzeć „samorządy a zrzeszenia jako odrębne formy realizacji idei społeczeństwa obywatelskiego (4).

Niejednoznaczność przepisów

Działanie z urzędu oznacza, że organ kieruje się wyłącznie zaistnieniem którejsz ściśle określonych przesłanek, a nie wolą lekarza weterynarii w przedmiocie skreślenia z rejestru członków izby. To jednak nie znaczy, że lekarz takiej woli nie posiada. Czasami jest ona zgodna z treścią przesłanki i nawet inicjuje jej wystąpienie (jak jest np. w przypadku zamiaru przeniesienia działalności na teren innej izby art. 18. 1 pkt 4). W innych przypadkach działania organu nie są z wolą lekarza zgodne.

Co ciekawe istnieje w przepisach ustawy rozwiązanie, które pozwala lekarzowi weterynarii (o ile ma taką wolę), na swój wniosek doprowadzić do sytuacji, w której organ samorządu zobligowany jest dokończyć skreślenia z rejestru członków izby. Chodzi tu o art. 18 ust. 1 pkt 1, wiążący skreślenie z rejestru z utratą prawa wykonywania zawodu, z przyczyn określonych w art. 6a pkt 4., tzn. na skutek własnej decyzji lekarza o zrzeczeniu się prawa do wykonywania zawodu.

Innym przykładem niejasności przepisów jest możliwość skreślenia z rejestru członków izby z powodu nieopłacenia składek członkowskich przez ponad jeden rok. Problem ten wynika z faktu, że organ dysponuje dwiema alternatywnymi podstawami prawnymi do podjęcia decyzji w tej sprawie:

• na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1, powiązanego z art. 6a pkt 5, gdzie okręgowa rada lekarsko-weterynaryjna stwierdza utratę prawa wykonywania zawodu

w przypadku nieopłacenia składki członkowskiej przez ponad rok;

• na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 5, który zawiera identyczną przesłankę lecz samoistnie, bez powiązania z art. 6a zobowiązującą organ do skreślenia z rejestru członków.

W pierwszym przypadku obligatoryjność działania organu nie jest absolutna, ze względu na możliwość odmowy skreślenia z rejestru członków izby, jeżeli toczy się przeciwko niemu postępowanie z zakresu odpowiedzialności zawodowej (art. 18. ust. 2). W drugim przypadku już tak.

Warto nadmienić, że przesłanka dająca argument do pozbawienia prawa wykonywania zawodu z powodu nieopłacenia składek członkowskich, wprowadzona w art. 6a w 2003 r., budzi poważne kontrowersje. Także Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że „może ona prowadzić do zastosowania surowej i bezwzględnej sankcji w reakcji na czyn, który nie podważa powszechnego zaufania do osób wykonujących zawód (np. nieopłacenie składek samorządowych)” (5).

Co więcej, art. 2 ust. 1, który definiuje kryteria uprawniające do wykonywania zawodu, nie wymaga opłacania składek członkowskich. Paradoksalnie, po skreśleniu z rejestru członków izby z powodu utraty prawa wykonywania zawodu za nieopłacenie składek (art. 18 ust. 1 pkt 1w zw. z art. 6a pkt 5), lekarz może jeszcze tego samego dnia złożyć ponownie wniosek o przyznanie prawa wykonywania zawodu, ponieważ nadal spełnia kryteria określone w art. 2 ust. 1. Następnie może ponownie ubiegać się o wpis do rejestru członków samorządu zawodowego.

Nawet dodanie w art. 18 ustępów 1a i 1b, które łagodzą skutki wcześniejszych sankcji, nie eliminuje problemu, który należy rozważyć pod kątem naruszenia wolności wykonywania zawodu (art. 65 ust. 1 Konstytucji RP) oraz zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Wydaje się, że wprowadzenie art. 6a pkt 5 do ustawy, miało na celu ułatwienie samorządowi zawodowemu ściągłości składek, a nie ochronę praw i wolności osób trzecich.

Decyzje o nabyciu prawa wykonywania zawodu oraz członkostwa w samorządzie zawodowym a ich trwałość

Problem obowiązku członkostwa w samorządzie zawodowym lekarzy weterynarii powinien być również rozpatrzony w kontekście wykonania decyzji

administracyjnej z uwagi na jej trwałość. Należy uwzględnić, że prawo wykonywania zawodu jest uprawnieniem wynikającym z decyzji administracyjnej wydanej na podstawie ustawy o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych. Decyzja ta, po uzyskaniu waloru ostateczności, staje się trwała i daje lekarzowi weterynarii prawo do realizacji uprawnienia, którego wcześniej nie posiadał. Jednak praktyczne i legalne wykonywanie tego zawodu jest możliwe dopiero po uzyskaniu członkostwa w samorządzie zawodowym (izbie lekarsko-weterynaryjnej), co również wymaga wydania decyzji administracyjnej na podstawie tej samej ustawy. Decyzja o przyznaniu członkostwa w izbie, po uzyskaniu waloru ostateczności, również ma charakter trwały. Ostateczność tych decyzji oznacza, że stają się one prawomocne i nie mogą być łatwo zmienione czy unieważnione, co zapewnia stabilność prawną wykonywania zawodu. W kontekście wykonywania zawodu decyzja o przyznaniu członkostwa w samorządzie zawodowym jest służebna w stosunku do tej o przyznaniu prawa wykonywania zawodu, natomiast warunkuje jej wykonanie.

Z kolei samo uzyskanie członkostwa w izbie nie decyduje, o tym, kiedy lekarz weterynarii podejmie wykonywanie zawodu ani czy w ogóle skorzysta z uprawnień do jego wykonywania. Pomimo że w zaistniałej sytuacji lekarz ma już możliwość i powinien wykonywać zawód, decyzja o rozpoczęciu praktyki zawodowej zależy od indywidualnych okoliczności, co może mieć czasem prawne konsekwencje.

Praktyczne implikacje prawne i ich wpływ na jednostki

Pozytywnym aspektem wolności wykonywania zawodu z perspektywy lekarza weterynarii, wynikającym z przepisu art. 5 ust. 2, jest to, że może on nie wykonywać zawodu przez okres do pięciu lat bez ingerencji ze strony samorządu zawodowego w jego prawo do wykonywania zawodu. Zgodnie z przepisami art. 5:

- ust. 1 „Lekarza weterynarii wykonującego zawód, u którego ujawniono niedostateczne przygotowanie zawodowe, okręgowa rada lekarsko-weterynaryjna może zobowiązać do odbycia przeszkolenia uzupełniającego pod rygorem utraty prawa wykonywania zawodu.”
- ust. 2 „Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio do lekarza weterynarii, który

nie wykonywał zawodu przez okres dłuższy niż pięć lat.”

- ust. 3 „Okręgowa rada lekarsko-weterynaryjna ustala program i zasady przeszkolenia uzupełniającego”.

Możliwa jest zatem sytuacja, że lekarz weterynarii, który nie naruszył przepisów dotyczących wykonywania zawodu lekarza weterynarii, nie zalegał z opłacaniem składek członkowskich i nie podlegał żadnej innej przesłance zezwalającej na ingerencję w jego prawo do wykonywania zawodu, z osobistych przyczyn zaprzestał jego wykonywania, na okres krótszy niż pięć lat. Realizując obowiązek określony w art. 17 ust. 1b oświadczeniem powiadomił samorząd o zaprzestaniu wykonywania zawodu i złożył wniosek o skreślenie z rejestru członków izby. Zastrzegł jednocześnie, że nie zrzeka się posiadanego prawa wykonywania zawodu.

Opisane zaprzestanie wykonywania zawodu przez lekarza weterynarii powoduje, że decyzja o statusie członkostwa w izbie lekarsko-weterynaryjnej staje się bezprzedmiotowa. Bezprzedmiotowość ta wynika z braku możliwości osiągnięcia celu decyzji, jakim było zapewnienie legalnego wykonywania zawodu oraz sprawowanie nadzoru nad tym wykonywaniem. Utrata więzi administracyjnoprawnej spowodowana odpadnięciem przedmiotu tej więzi – aktywnego wykonywania zawodu – stanowi podstawę do uznania decyzji za bezprzedmiotową.

Zgodnie z art. 162 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, decyzja administracyjna może zostać uznana za wygasłą, gdy stanie się bezprzedmiotowa. Jak wyjaśnia Andrzej Matan, „Ustawodawca (...) używa sformułowania „organ stwierdza wygaśnięcie decyzji”, co wskazuje na deklaratoryjny charakter decyzji stwierdzającej wygaśnięcie. Innymi słowy oznacza to, że skutek prawny w postaci wygaśnięcia decyzji nastąpił już wcześniej, a rolą decyzji wydawanej na podstawie art. 162 § 3 w zw. z § 1 jest tylko prawnie wiążące stwierdzenie tego faktu. Chodzi tu o stwierdzenie (potwierdzenie) wygaśnięcia decyzji w ujęciu materialnym, w której na poziomie materialnoprawnym decyzja już nie istnieje, natomiast pozostaje jej formalny wyraz, co może powodować pewne zamieszanie w obrocie prawnym, chociażby z tej racji, że adresat aktu może nadal powoływać się na uprawnienia z niego wynikające (podobnie organ administracji może egzekwować obowiązki adresata wynikające z tego aktu)” (6).

Stąd pojawia się potrzeba formalnego stwierdzenia wygaśnięcia decyzji przez właściwy organ administracyjny po rozważeniu interesu społecznego i interesu strony.

Ogólnie należy stwierdzić, że w opisanej sytuacji, w której lekarz weterynarii zaprzestał wykonywania zawodu, decyzja o jego członkostwie w izbie staje się bezprzedmiotowa. Zgodnie z art. 162. § 1 zdanie 1 in fine k.p.a., organ administracyjny może stwierdzić wygaśnięcie decyzji, jeśli leży to w interesie strony. Chociaż art. 7 ust. 1 ustawy o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych odnosi się głównie do decyzji dotyczących prawa wykonywania zawodu, sądy przynajmniej w kilku przypadkach traktowały decyzje o członkostwie w izbie jako decyzje administracyjne, do których stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

Zatem uzasadnionym oczekiwaniem ze strony lekarza weterynarii, wynikającym z przysługującej mu wolności wykonywania zawodu byłoby to, że organ izby odniesie się do konkretnej indywidualnej sytuacji, mimo że nie jest ona uregulowana przepisami ustawy, a wyłącznie przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego. Nawet w przypadku odmownej decyzji w indywidualnej sprawie o wygaśnięcie decyzji przyznającej członkostwo w samorządzie zawodowym, lekarzowi przysługuje uzasadnienie ze strony organu izby, wyjaśniające, które argumenty przeważają na korzyść interesu społecznego w konfrontacji z interesem lekarza.

Kluczowe dla tej sytuacji jest powiadomienie organu samorządu o zaprzestaniu wykonywania zawodu. Sam wniosek o skreślenie z rejestru członków izby jest jedynie bodźcem do podjęcia odpowiednich działań przez organ.

Organ samorządu, który otrzymał informację o zaprzestaniu wykonywania zawodu przez lekarza weterynarii, jest zobowiązany zbadać, czy przysługujące lekarzowi uprawnienie jest realizowane. To wynika z jego zadań nadzorczych. W przypadku braku ustawowych przepisów dotyczących wygaśnięcia decyzji, organ będzie musiał odwołać się do rekonstrukcji zdarzenia prawnego powodującego utratę mocy decyzji. W tym przypadku oznacza to, że zanik więzi administracyjnoprawnej z powodu zaprzestania wykonywania zawodu powoduje utratę mocy obowiązującej decyzji o członkostwie. Załatwienie sprawy nastąpi po wydaniu deklaratoryjnej decyzji stwierdzającej wygaśnięcie.

W razie niepodjęcia tej decyzji przez organ, sytuacja prawna lekarza weterynarii jest nieadekwatna do sytuacji faktycznej, w której się on znajduje i w tym znaczeniu pozostaje nieuregulowana. Z uwagi na ciągłe formalne obowiązywanie decyzji o członkostwie, lekarz zobowiązany jest wypełniać obowiązki członka samorządu np.: przestrzeganie przepisów dotyczących wykonywania zawodu, czy opłacanie składek, mimo że zawodu nie wykonuje i nie czerpie finansowych korzyści.

Jest to sytuacja niekorzystna dla lekarza. Niepłacenie składek może z kolei spowodować, zgodnie z art. 6a pkt 5, utratę prawa wykonywania zawodu, czego lekarz pragnął uniknąć, składając wniosek o skreślenie z rejestru członków izby.

Niekorzystne jest także, często sugerowane przez organ, zrzeczenie się prawa wykonywania zawodu zgodnie z art. 6a pkt 4, pomimo że w konsekwencji prowadzi do skreślenia z rejestru członków izby lekarsko-weterynaryjnej. Po pierwsze, takie sugerowanie, a nawet domaganie się takiego kroku od lekarza, może być odebrane jako wywieranie presji, co jest naruszeniem jego podmiotowego prawa. Po drugie, samo zrzeczenie się prawa do wykonywania zawodu, żeby utracić członkostwo w izbie, które następnie można odzyskać zgodnie z art. 18 ust. 1b, jest bezsensowne. Argumentacja, że jest to konieczne do sprawowania nadzoru nad ewentualnym przyszłym wykonywaniem zawodu, jest nieprzekonująca.

Ten sam efekt można osiągnąć poprzez wygaszenie obowiązującej, formalnie tylko, decyzji o członkostwie, bez uciążliwości związanych z utratą prawa wykonywania zawodu. Powrót do zawodu mógłby odbywać się zgodnie z powszechną procedurą wynikającą z normy zawartej w art. 17 ust. 1 i 2.

Dlatego też i w tym przypadku należałoby zbadać sprawę pod kątem naruszenia wolności wykonywania zawodu w związku z naruszeniem zasady proporcjonalności.

Zgodnie z ukształtowanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, „dla oceny, czy doszło do naruszenia zasady proporcjonalności (zakazu nadmiernej ingerencji) konieczne jest udzielenie odpowiedzi na trzy pytania: 1) Czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; 2) czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana; 3) czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają

w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela.

Zwrócić też jednak należy uwagę, że art. 31 ust. 3 Konstytucji z 1997 r., szczególnie nacisk położył na kryterium „konieczności w demokratycznym państwie”. Oznacza to, że każde ograniczenie praw i wolności jednostki musi być w pierwszym rzędzie oceniane w płaszczyźnie pytania, czy było ono „konieczne”, czyli – innymi słowy, czy tego samego celu (efektu) nie można było osiągnąć przy użyciu innych środków, mniej uciążliwych dla obywatela, bo słabiej (bardziej płytko) ingeruje w sferę praw i wolności” (7).

Wnioski końcowe

Na zakończenie przeprowadzonych rozważań warto jeszcze raz zwrócić uwagę na potrzebę szerokiego spojrzenia na wykonywanie zawodu lekarza weterynarii, które powinno być zgodne z unijnymi przepisami dotyczącymi swobodnego przepływu towarów i usług. Analiza i uwagi zawarte w niniejszym artykule dotyczą przede wszystkim ogólnego (regularnego) sposobu wykonywania zawodu, czyli codziennej praktyki zawodowej. Istotne jest jednak także uwzględnienie w ustawie szczególnych sposobów wykonywania zawodu, takich jak transgraniczne i okazjonalne praktyki. Taki podział – na ogólny i szczególny sposób wykonywania zawodu – pozwala na pełniejsze zrozumienie i właściwą interpretację przeprowadzonych analiz oraz posłużyć powinien za punkt wyjścia do prac nad ustawą.

Podstawą, na bazie której prowadzić należy prace, jest uznanie, że prawo wykonywania zawodu jest publicznym prawem podmiotowym jednostki, a warunki jego wykonywania są ściśle określone w ustawie. Realizacja prawa wykonywania zawodu w praktyce uwarunkowana jest posiadaniem statusu członkostwa w samorządzie zawodowym. O obligatoryjnym jego charakterze decydują przepisy art. 1. ust. 1 i 2 ustawy, czyli sytuacja wykonywania zawodu. Członkostwo lekarza weterynarii w samorządzie zawodowym pełni rolę służebną wobec przyznanego prawa wykonywania zawodu, które jest jego prawem podmiotowym. Każda utrata prawa wykonywania zawodu powoduje skreślenie z rejestru członków samorządu, natomiast skreślenie z tego rejestru, chociaż uniemożliwia legalną praktykę zawodową, nie skutkuje utratą prawa wykonywania zawodu rozumianego jako podmiotowe uprawnienie.

W tym kontekście postrzegać też trzeba swobodę dysponowania publicznym

prawem podmiotowym, którego za świadczenie dołączone do wniosku o wpis do rejestru członków izby pozwała oczekiwać na pozytywne załatwienie sprawy. W ten sposób, pomimo istniejących ograniczeń, realizowana jest wolność wykonywania zawodu.

Ponieważ pojęcie „samorząd” jest znaczeniowo szersze niż „izba”, proponuje się nadanie ustawie nowego tytułu: „Ustawa o zawodzie lekarza weterynarii i o samorządzie zawodowym lekarzy weterynarii” (8). ●

W ostatnim słowie pragnąłbym podkreślić, że w artykule skoncentrowałem się na analizie przepisów, identyfikując niejasności i potencjalne problemy na podstawie własnych, wieloletnich obserwacji życia samorządowego. Uznając, że aktywność samorządowa to nie tylko udział w administrowaniu, ale także dążenie do doskonałości etycznej i prawnie sprawiedliwego środowiska zawodowego, ważne jest, abyśmy kontynuowali analizę i debatę nad tym tematem, uwzględniając różnorodności perspektyw i potrzeb wszystkich zainteresowanych stron. Pragnę przekazać moje spostrzeżenia, a także w ten sposób pożegnać się z zawodem i samorządem zawodowym lekarzy weterynarii, który nigdy nie był mi obojętny.

Piśmiennictwo:

1. Kazimierzczuk M.: Pojęcie, istota oraz źródło wolności i praw człowieka. „Studia Prawnoustrojowe”, 26, 2014, 101-114.
2. Trybunał Konstytucyjny: Wyrok z dnia 10 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 26/00, Dz. U. 2002 nr 56 poz. 517, s. 15/33.
3. Trybunał Konstytucyjny: Wyrok z dnia 18 października 2010 r., sygn. akt K 1/09, Dz. U. 2010 nr 200 poz. 1326, s. 26/37.
4. Gulczyńska K.: Samorzady a zreszenia jako odrębne formy realizacji idei społeczeństwa obywatelskiego. „Zeszyty Naukowe Prawa Konstytucyjnego”, 10, 2017, 38-50.
5. Trybunał Konstytucyjny: Wyrok z dnia 18 października 2010 r., sygn. akt K 1/09, Dz. U. 2010 nr 200 poz. 1326, s. 7/37.
6. Matan A.: Funkcje instytucji stwierdzenie wygaśnięcia decyzji administracyjnej w trybie art. 162 § 1 i § 3 k.p.a. [W:] Lityński A., Matan A., Mikołajczyk M., Nawrot D., Nancka G. (red. nauk.): Verus amicus rara avis est: studia poświęcone pamięci Wojciecha Organiściaka. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2020, 522-534.
7. Trybunał Konstytucyjny: Wyrok z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98, Dz. U. 2000 nr 3, poz. 46, s. 20-21/41.
8. Sławecki W.: Rozważania na temat projektu nowelizacji ustawy o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych. „Życie Wet.”, 78 (8), 2003, 427-428.

Włodzimierz Sławecki

e-mail: slawecki.wlodzimierz@gmail.com