



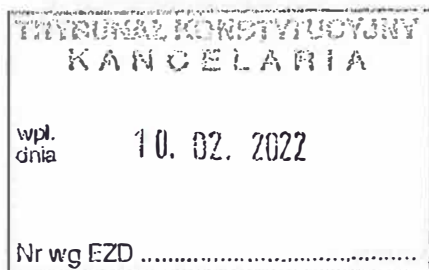
# LEGAL SKILLS

Basiński Morawski Kuca Skowron Adwokacka Spółka Partnerska

ul. Podole 59  
30-394 **KRAKÓW**  
Tel. +48 12 285 09 21  
Fax +48 12 285 09 21

ul. Dubois 4/6  
50-208 **WROCLAW**  
Tel. + 48 71 722 42 85  
Fax + 48 71 722 42 86

Karl Marx Allee 90  
10-243 **BERLIN**  
Tel. + 49 30 22 66 29 0  
Fax + 49 30 22 66 29 1



Warszawa, 31.01.2022 r.

**TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY**  
**al. Jana Christiana Szucha 12a**  
**00-918 Warszawa**

**Wnioskodawca:**

**Krajowa Rada Lekarsko-Weterynaryjna**  
al. Przyjaciół 1 lok. 2, 00-565 Warszawa

**Reprezentowany przez:**

**lek. wet. Jacek Łukaszewicz**  
Prezes Krajowej Rady Lekarsko-Weterynaryjnej  
Krajowej Izby Lekarsko-Weterynaryjnej  
**adw. dr hab. Grzegorz Kuca, prof. UJ**

**Adres do doręczeń:**

LegalSkills Basiński Morawski Kuca Skowron  
Adwokacka Spółka Partnerska  
ul. Podole 59, 30-394 Kraków  
e-mail: gk@legalskills.eu

## W N I O S E K

**o zbadanie zgodności rozporządzenia z ustawą i Konstytucją  
oraz ustawy z Konstytucją**

I. W imieniu Krajowej Rady Lekarsko-Weterynaryjnej (dalej: „Wnioskodawca” lub „KRL-W”) reprezentowanej przez Prezesa Krajowej Rady Lekarsko-Weterynaryjnej Krajowej Izby Lekarsko-Weterynaryjnej (dalej: „Prezes KRL-W”), na podstawie załączonego pełnomocnictwa, na mocy art. 191 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 188 pkt 1 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483; sprost.: Dz.U. z 2001 r., poz. 319; zm.: Dz.U. z 2006 r., Nr 200, poz. 1471; z 2009 r., Nr 114, poz. 946, dalej: „Konstytucja”) oraz art. 33 ust. 1 pkt 1 i 3, a nadto 56 ust. 1 ustawy z 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania



przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. z 2019 r., poz. 2393 ze zm., dalej: u.o.t.p.TK) wnoszę o stwierdzenie, że:

1) **§ 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 25 września 2020 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie trybu i szczegółowych zasad uzyskania tytułu specjalisty przez lekarza weterynarii** (Dz.U. poz. 1711, dalej: r.t.s.l.w.) jest niezgodny z:

- art. 2 w zw. art. 7 Konstytucji;
- art. 17 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji w zw. z preambułą do Konstytucji;
- art. 3 ust. 2 ustawy z 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1140 ze zm. dalej: u.z.l.w.l-w.) w zw. z art. 92 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji;

2) **art. 3 ust. 2 ustawy z 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych** (Dz.U. z 2019 r., poz. 1140 ze zm., dalej: u.z.l.w.l-w.) jest niezgodny z art. 92 ust. 1 w zw. z art. 17 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji.

II. Zgodnie z art. 47 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK podaje, że podstawą prawną wystąpienia przez KRL-W z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego jest art. 8 ust. 3, art. 10 ust. 1 pkt 3, 5–7, 10, 13, art. 34, art. 38 ust. 1 u.z.l.w.l-w. oraz § 3 i 16 załącznika do uchwały nr 12/2017/XI, XI Krajowego Zjazdu Lekarzy Weterynarii z 24 czerwca 2017 r., tj. Regulaminu Organów Krajowej Izby Lekarsko-Weterynaryjnej stanowiący załącznik do uchwały nr 12/2017/XI, XI Krajowego Zjazdu Lekarzy Weterynarii z 24 czerwca 2017 r. (dalej: Regulamin), a nadto § 2 uchwały nr 90/2021/VII Krajowej Rady Lekarsko-Weterynaryjnej z 30 listopada 2021 r. w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego podjętej na posiedzeniu nr XVII w dniu 30 listopada 2021 r. w Warszawie, na mocy której KRL-W upoważniła prezesa KRL-W do reprezentowania KRL-W w postępowaniu przed TK, z prawem udzielania pełnomocnictwa;



**III.** Zgodnie z art. 48 ust. 1 pkt 1 ustawy u.o.t.p.TK wnioskodawca wskazuje, że kwestionowane r.t.s.l.w. oraz u.z.l.w.l-w. dotyczą spraw objętych zakresem działania KRL-W na podstawie odpowiednio § 4, § 5 pkt 1, § 5 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z 28 listopada 1994 r. w sprawie trybu i szczegółowych zasad uzyskania tytułu specjalisty przez lekarza weterynarii (Dz.U. Nr 133, poz. 667 ze zm.) oraz art. 8 ust. 1 i 3, art. 10 ust. 1 i 2 u.z.l.w.l-w. Ponadto u.z.l.w.l-w. została uchwalona przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, a r.t.s.l.w. zostało wydane przez Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej (obecnie Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi) w porozumieniu z Ministrem Edukacji Narodowej (obecnie Ministrem Edukacji i Nauki) i miało być wydane po uzgodnieniu z KRL-W.

**IV.** Zgodnie z art. 48 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK oraz § 1, § 2, § 3 Regulaminu wnioskodawca wskazuje, że jest ogólnokrajowym organem władzy samorządu lekarzy weterynarii w rozumieniu art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji korzystającym z legitymacji czynnej do Trybunału Konstytucyjnego.

**V.** Zgodnie z art. 48 ust. 2 pkt 1 u.o.t.p.TK wnioskodawca wskazuje, że niniejszy wniosek Prezes KRL-W składa na podstawie uchwały nr 90/2021/VII KRL-W z 30 listopada 2021 r. w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego podjętej na posiedzeniu nr XVII w dniu 30 listopada stycznia 2021 r. w Warszawie. Do wniosku dołącza się wyciąg z protokołu (punkty 2 i 17), o którym mowa w art. art. 48 ust. 2 pkt 2 u.o.t.p.TK, z XVII posiedzenia KRL-W VIII Kadencji, Warszawa 30 listopada 2021 r. Ponadto w myśl art. 48 ust. 2 pkt 3 u.o.t.p.TK wskazuje, że nie podlega wpisowi do Krajowego Rejestru Sądowego.

**VI.** Wnioskodawca wnosi o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z Regulaminu - na fakty wskazane w pkt II i IV *petitum* wniosku oraz dowodu z wyciągu z protokołu z 30 listopada 2021 r. XVII posiedzenia KRL-W VII Kadencji, Warszawa 30 listopada 2021 r. oraz wyciągu z protokołu z XVII Posiedzenia KRL-W VIII Kadencji, Warszawa 30 listopada 2021 r. - na fakty wskazane w pkt V *petitum* niniejszego wniosku.



## UZASADNIENIE:

### **I. Legitymacja KRL-W do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego**

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji „z wnioskiem w sprawach, o których mowa w art. 188, do Trybunału Konstytucyjnego mogą wystąpić ogólnokrajowe organy związków zawodowych oraz ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców i organizacji zawodowych”. W przypadku każdego z podmiotów wskazanych w art. 191 ust. 1 pkt 4 chodzi o wewnętrzną jednostkę organizacyjną związku zawodowego, organizacji pracodawców, organizacji zawodowej mającą kompetencje – wynikające z przepisów prawa – do podejmowania najważniejszych decyzji o kierunkach działania danego podmiotu oraz reprezentowania go na zewnątrz<sup>1</sup>.

KRL-W jest ogólnokrajową organizacją zawodową zrzeszającą lekarzy weterynarii. Ustawodawca w art. 8 ust. 1 u.z.l.w.l-w. tworzy samorząd lekarzy weterynarii. Jednostkami organizacyjnymi samorządu posiadającymi osobowość prawną są: Krajowa Izba Lekarsko-Weterynaryjna i okręgowe izby lekarsko-weterynaryjne (art. 8 ust. 3 u.z.l.w.l-w.). Zgodnie z art. 34 pkt 2 u.z.l.w.l-w. organem Krajowej Izby Lekarsko-Weterynaryjnej jest KRL-W. Zgodnie z art. 38 ust. 1 u.z.l.w.l-w. w skład KRL-W wchodzi: Prezes KRL-W, członkowie wybrani przez Krajowy Zjazd Lekarzy Weterynarii i prezesi okręgowych rad lekarsko-weterynaryjnych. Zgodnie z § 3 Regulaminu KRL-W wykonuje obowiązki wynikające z u.z.l.w.l-w. i uchwał Krajowego Zjazdu Lekarzy Weterynarii, a zgodnie z § 16 Regulaminu Prezes KRL-W kieruje jej pracami i reprezentuje ją na zewnątrz.

Na podstawie art. 191 ust. 2 Konstytucji ogólnokrajowe władze organizacji zawodowych mogą wystąpić z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego, jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania. Do zadań samorządu należy w szczególności: sprawowanie pieczy i nadzoru nad należytym i sumiennym wykonywaniem zawodu lekarza weterynarii (art. 10 ust. 1 pkt 1 u.z.l.w.l-w.),

---

<sup>1</sup> A. Mączyński, J. Podkowik, *Komentarz do art. 191*, [w:] M. Safjan, L. Bosek, (red.), *Konstytucja RP, Komentarz. Art. 87-243*, Warszawa 2016, t. II, s. 1242.



ustanawianie obowiązujących lekarzy weterynarii zasad etyki i deontologii weterynaryjnej oraz dbałość o ich przestrzeganie (art. 10 ust. 1 pkt 2 u.z.l.w.l-w.), reprezentowanie i ochrona zawodu lekarza weterynarii (art. 10 ust. 1 pkt 3 u.z.l.w.l-w.). Zadania te samorząd wykonuje w szczególności przez współdziałanie w sprawach specjalizacji zawodowej (art. 10 ust. 2 pkt 5 u.z.l.w.l-w.), opiniowanie projektów ustaw i innych aktów prawnych dotyczących ochrony zdrowia zwierząt, weterynaryjnej ochrony zdrowia publicznego, ochrony środowiska i wykonywania zawodu lekarza weterynarii bądź występowanie o ich wydanie (art. 10 ust. 2 pkt 6 u.z.l.w.l-w.), opiniowanie i wnioskowanie w sprawach kształcenia lekarzy weterynarii oraz personelu pomocniczego (art. 10 ust. 2 pkt 7 u.z.l.w.l-w.) oraz występowanie w obronie interesów indywidualnych i zbiorowych członków izb lekarsko-weterynaryjnych (art. 10 ust. 2 pkt 10 u.z.l.w.l-w.), a nadto uczestnictwo w komisjach konkursowych na stanowiska kierownicze oraz opiniowanie kandydatów na inne stanowiska wymagające kwalifikacji lekarza weterynarii (art. 10 ust. 2 pkt 13 u.z.l.w.l-w.). Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 2, 4 u.z.l.w.l-w. KRL-W kieruje działalnością samorządu w okresie między Krajowymi Zjazdami Lekarzy Weterynarii, a w szczególności: czuwa nad prawidłową realizacją zadań samorządu, reprezentuje zawód lekarza weterynarii.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 i 2 u.z.l.w.l-w. lekarzowi weterynarii przysługuje prawo uzyskania tytułu specjalisty, a Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w porozumieniu z Ministrem Edukacji Narodowej i po uzgodnieniu z KRL-W określa, w drodze rozporządzenia, tryb i szczegółowe zasady uzyskania tytułu specjalisty przez lekarza weterynarii. Na podstawie art. 3 ust. 2 u.z.l.w.l-w. zostało wydane rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z 28 listopada 1994 r. w sprawie trybu i szczegółowych zasad uzyskania tytułu specjalisty przez lekarza weterynarii (Dz.U. Nr 133, poz. 667 ze zm.), zmienione na mocy rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 7 lutego 2008 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie trybu i szczegółowych zasad uzyskania tytułu specjalisty przez lekarza weterynarii (Dz.U. Nr 38, poz. 219) oraz – istotnego w niniejszym wniosku – r.t.s.l.w.

Przepisy, o zbadanie zgodności z ustawą i Konstytucją których wnosi Prezes KRL-W dotyczą trybu i szczegółowych zasad uzyskania tytułu specjalisty przez lekarza weterynarii. Przepisy te bezpośrednio kształtują sytuację prawną KRL-W, która – z mocy wyraźnego nakazu ustawodawcy – uczestniczy w procedurze wydawania



r.t.s.l.w., a także w samym procesie uzyskania przez lekarzy weterynarii tytułu specjalisty, w tym zgłasza 10 osób – kandydatów na członków Komisji do Spraw Specjalizacji Lekarzy Weterynarii (§ 4 ust. 5 pkt 1 r.t.s.l.w.) oraz przedstawiciela wchodzącego w skład zespołu egzaminacyjnego dla poszczególnych specjalności (§ 5 ust. 1 pkt 3 r.t.s.l.w.).

## **II. Stan faktyczny**

Z uwagi na fakt, że część zarzutów zawartych we wniosku dotyczy formalnej treści aktu normatywnego (procedury jego wydania), Wnioskodawca uznał za konieczne przedstawienie okoliczności, w jakich doszło do wydania r.t.s.l.w.

W związku wyborami członków Komisji do spraw Specjalizacji Lekarzy Weterynarii na kadencję 2020-2024 Prezes KRL-W wystosował pismo do dziekanów wszystkich wydziałów medycyny weterynaryjnej oraz Dyrektora Państwowego Instytutu Weterynaryjnego - Państwowego Instytutu Badawczego w Puławach o wskazanie kandydatów na krajowych kierowników poszczególnych specjalizacji. Z uwagi na sytuację epidemiczną oraz w celu ochrony członków KRL-W składającej się z lekarzy weterynarii, z których część znajduje się w grupie podwyższonego ryzyka zakażenia i ciężkiego przebiegu COVID-19 postanowiono - na podstawie art. 14h ustawy z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych<sup>2</sup> - przeprowadzić głosowanie w trybie obiegowym, przy użyciu poczty elektronicznej. Wybór metody głosowania został opracowany i jednomyślnie przyjęty przez Prezydium KRL-W na posiedzeniu przeprowadzonego on-line w obecności wszystkich członków Prezydium. Głosowanie zostało przeprowadzone z wykorzystaniem kont mailowych, do których dostęp mieli jedynie członkowie KRL-W. W spotkaniu wzięło udział 28 na 33 członków Rady. Na spotkaniu przedstawione zostały projekty 3 uchwał oraz opracowane przez Prezydium zasady głosowania nad nimi (materiały zostały rozesłane mailowo przed spotkaniem).

---

<sup>2</sup> Dz.U. poz. 374 ze zm.



Głosowanie przebiegło zgodnie z następującym kalendarzem wyborczym: 1) 18 maja 2020 r. o godz. 24.00 upływał termin zgłaszania kandydatur na członków Komisji ds. Specjalizacji Lekarzy Weterynarii — przedstawicieli KRL-W (każdy członek Rady miał prawo zgłosić nieograniczoną liczbę kandydatów; ostatecznie zgłoszonych zostało 15 kandydatów); 2) 19 maja 2020 r. wysłano na zabezpieczone konta pocztowe członków KRL-W maila w formie „Karty do głosowania” z listą wszystkich zgłoszonych kandydatur na członków Komisji do spraw Specjalizacji Lekarzy Weterynarii oraz dwóch odrębnych maili w formie „Kart do głosowania” w sprawie przyjęcia dwóch pozostałych uchwał. Warto zaznaczyć, że „Karta do głosowania” była treścią maila, a nie załącznikiem do niego; 3) 23 maja 2020 r. godz. 24.00 upływał termin przesyłania głosów. Uprawnionych do głosowania uprzednio poinformowano, iż głosy przesłane po tym terminie uznane zostaną za nieważne; 4) 25 maja 2020 r. nastąpiło przeliczenie nadesłanych głosów i przesłanie wyników głosowań.

Kandydatów podzielono na dwie grupy, pierwszą siedemnastoosobową grupę tworzyli kandydaci na kierowników poszczególnych szkoleń specjalizacyjnych, drugą stanowiło dziewięciu kandydatów na pozostałe miejsca w składzie Komisji. Przedstawiony tryb odbiegał od wcześniejszych trybów podejmowania uchwały w sprawie wniosku do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o powołanie na następną kadencję członków Komisji do spraw Specjalizacji Lekarzy Weterynarii. Należy zwrócić uwagę, że KRL-W liczy 33 członków, co oznacza, że kworum niezbędne do podjęcia uchwały wynosi 17 członków. W tym konkretnym głosowaniu wzięło udział 26 członków, z czego 22 głosowało za, 4 było przeciw procedowaniu przedmiotowej uchwały w drodze głosowania elektronicznego przy wykorzystaniu poczty e-mail.

25 maja 2020 r. KRL-W podjęła uchwałę nr 59/2020/VII w sprawie wniosku do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o powołanie wskazanych w niej osób na członków Komisji ds. Specjalizacji Lekarzy Weterynarii. Uchwała ta została podjęta na podstawie § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z 28 listopada 1994 r. w sprawie trybu i szczególnych zasad uzyskania tytułu specjalisty przez lekarza weterynarii<sup>3</sup> oraz art. 14h ustawy z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób

---

<sup>3</sup> Dz.U. Nr 131, poz. 677 ze zm.



zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych<sup>4</sup>. Uchwała składała się z dwóch wydzielonych jednostek redakcyjnych tekstu prawnego – paragrafów; pierwszy w z nich stanowił wniosek do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o powołanie 26 wskazanych imienia i nazwiska opatrzonego stopniem lub tytułem osób na członków Komisji do spraw Specjalizacji Lekarzy Weterynarii na kadencję w latach 2020-2024; drugi mający charakter czysto formalny rozstrzygał o tym, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

2 czerwca 2020 r. Opolska Izba Lekarsko-Weterynaryjna zwróciła się do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o zaskarżenie uchwały nr 59/2020/VII Rady Lekarsko-Weterynaryjnej z 25 maja 2020 r. w sprawie wniosku do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o powołanie wskazanych w niej osób na członków Komisji ds. Specjalizacji Lekarzy Weterynarii (znak OILW/VIII/P/2/2020) zarzucając jej niezgodność z prawem spowodowaną rażącym naruszeniem procedur związanych z podejmowaniem uchwał osobowych, a tym samym naruszeniem zasad wynikających z uchwały nr 100/2016/VI KRL-W z 14 grudnia 2016 r. w sprawie wyborów do organów i w organach izb lekarsko-weterynaryjnych oraz trybu odwoływania organów i członków tych organów. Podobne wnioski złożyły też inne okręgowe izby lekarsko-weterynaryjne.

21 lipca 2020 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi przesłał do KRL-W (znak: BHZ,ppw.0210.4.2020.3) projekt rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi zmieniającego rozporządzenie w sprawie trybu i szczegółowych zasad uzyskania tytułu specjalisty przez lekarza weterynarii, wraz z uzasadnieniem i OSR celem wyrażenia stanowiska o tym projekcie w terminie 10 dni od dnia otrzymania pisma. Jak wynikało z pisma skrócony termin na zajęcie stanowiska był związany z potrzebą ustalenia bardziej precyzyjnych procedur w zakresie powoływania członków Komisji do Spraw Specjalizacji Lekarzy Weterynarii.

22 lipca 2020 r. Prezes KRL-W zwrócił się pismem (znak: KILW/03211/06/20) do wszystkich: Członków KRL-W, Okręgowych Izb Lekarsko-Weterynaryjnych, Dziekanów Wydziałów Medycyny Weterynaryjnej, Zakładów Higieny Weterynaryjnej, Wojewódzkich Lekarzy Weterynarii, Powiatowych Lekarzy Weterynarii, Granicznych

---

<sup>4</sup> Dz.U. poz. 374 ze zm.



Lekarzy Weterynarii, a nadto do Wojskowej Inspekcji Weterynaryjnej oraz Państwowego Instytutu Weterynaryjnego – Państwowego Instytutu Badawczego z prośbą o przekazanie uwag do projektu rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi zmieniającego rozporządzenie w sprawie trybu i szczegółowych zasad uzyskania tytułu specjalisty przez lekarza weterynarii w terminie do 29 lipca 2020 r.

30 lipca 2020 r. Prezes KRL-W wystosował pismo (znak: KILW/03211/06/20) do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, w którym zwrócił uwagę, że zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy z 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1140 ze zm.) Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w porozumieniu z Ministrem Edukacji Narodowej i po uzgodnieniu z KRL-W określa, w drodze rozporządzenia, tryb i szczegółowe zasady uzyskania tytułu specjalisty przez lekarza weterynarii. Przedłożony projekt rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi zmieniającego rozporządzenie w sprawie trybu i szczegółowych zasad uzyskania tytułu specjalisty przez lekarza weterynarii w żaden sposób – w ocenie Prezesa KRL-W – nie został z KRL-W uzgodniony, nic też nie wiadomo by przy jego opracowaniu brał udział Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Z tego powodu na przewidziane w projekcie zmiany KRL-W nie wyraziła zgody uznając, że jego treść nie została w żaden sposób z nią uzgodniona. Mając to na uwadze sprzeciwiła się dalszemu procedowaniu zmian w rozporządzeniu i wezwała do rzeczywistego ich uzgodnienia z KRL-W.

25 sierpnia 2020 r. działający z up. Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi Sekretarz Stanu wystosował pismo do Prezesa KRL-W, w którym uznając rolę samorządu lekarzy weterynarii w zakresie sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu lekarza weterynarii oraz związaną z tym potrzebę uczestnictwa przez ten samorząd w kształtowaniu treści i organizacji kształcenia specjalizacyjnego przesłał zmieniony projekt rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi zmieniającego rozporządzenie w sprawie trybu i szczegółowych zasad uzyskania tytułu specjalisty przez lekarza weterynarii wraz z uzasadnieniem i OSR z prośbą o zgłoszenie uwag do tego projektu w terminie 10 dni od dnia otrzymania pisma.

4 września 2020 r. Prezes KRL-W (znak: KILW/03211/06/20) wystosował pismo do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, w którym zwrócił uwagę na nieprawidłowości w procesie legislacyjnym, w tym na różnice między opiniowaniem,



a uzgadnianiem jako formą współdziałania podmiotów oceniając przesłany projekt rozporządzenia jednoznacznie negatywnie, zachęcając do kontynuowania działań zmierzających do uzgodnienia projektu w oparciu o zgłoszone przez Radę propozycje rozwiązań prawnych.

22 września 2020 r. Rządowe Centrum Legislacji zwróciło się pismem (znak: RCL.DPPRI.555.182/2020) do Dyrektora Departamentu Prawnego w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, w którym stwierdzono, że ani w piśmie przewodnim ani w uzasadnieniu projektu nie zawarto informacji, że projekt jest uzgodniony z KRL-W. W Ocenie Skutków Regulacji zawarto jedynie informację, że projekt skierowano do uzgodnienia ze wspomnianą Radą. Dlatego też podniesiono, że „uzgodnienie projektu z KRL-W jest warunkiem niezbędnym do wydania opiniowanego aktu. Dlatego też uzasadnienie projektu wymaga uzupełnienia o jednoznaczne wskazanie, że do takiego uzgodnienia doszło”.

Mimo uwag ze strony RCL, 25 września 2020 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wydał rozporządzenie zmieniające rozporządzenie w sprawie trybu i szczegółowych zasad uzyskania tytułu specjalisty przez lekarza weterynarii (Dz.U. poz. 1711). Po wydaniu tego rozporządzenia, 29 września 2020 r. KRL-W zwróciła się z pismem do Rządowego Centrum Legislacji w sprawie nieprawidłowości w procesie legislacyjnym, a 5 października 2020 r. KRL-W wystosowała pismo do Prezesa Rady Ministrów w tej sprawie. W dniu 27 października 2020 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wystosował pismo do KRL-W stanowiące odpowiedź na zarzuty dotyczące uzgodnień w procesie legislacyjnym. Finalnie 19 listopada 2020 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi powołał członków nowej Komisji Specjalizacyjnej, a 4 grudnia 2020 r. wyznaczył termin pierwszego posiedzenia Komisji, który został zmieniony 11 grudnia 2020 r.

### **III. Stan prawny**

- 1) Treść kwestionowanych przepisów wraz z ich wykładnią: art. 3 ust. 2 ustawy z 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izba lekarsko-weterynaryjnych oraz § 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 25 września 2020 r. zmieniającego**



## **rozporządzenie w sprawie trybu i szczegółowych zasad uzyskania tytułu specjalisty przez lekarza weterynarii**

Na wstępie należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy z 21 u.z.l.w.l-w. Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej został upoważniony do wydania rozporządzenia określającego tryb i szczegółowe zasady uzyskania tytułu specjalisty przez lekarzy weterynarii. Na podstawie tego upoważnienia zostało wydane rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z 28 listopada 1994 r. w sprawie trybu i szczegółowych zasad uzyskania tytułu specjalisty przez lekarza weterynarii (Dz.U. Nr 131, poz. 667) zmienione następnie rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 7 lutego 2008 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie trybu i szczegółowych zasad uzyskania tytułu specjalisty przez lekarza weterynarii (Dz.U. Nr 38, poz. 219) oraz – istotnym w niniejszym wniosku – rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 25 września 2020 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie trybu i szczegółowych zasad uzyskania tytułu specjalisty przez lekarza weterynarii (Dz.U. poz. 1711).

Z mocy wyraźnego nakazu ustawodawcy ujętego w ramy art. 3 ust. 2 u.z.l.w.l-w. Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej (aktualnie: Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi) wydaje rozporządzenie w porozumieniu z Ministrem Edukacji Narodowej i po uzgodnieniu z KRL-W. Przepis ten stanowi, że:

**„Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w porozumieniu z Ministrem Edukacji Narodowej i po uzgodnieniu z Krajową Radą Lekarsko-Weterynaryjną określa, w drodze rozporządzenia, tryb i szczegółowe zasady uzyskania tytułu specjalisty przez lekarza weterynarii”.**

Już *prima facie* widać, że konstrukcja upoważnienia do wydania rozporządzenia zakłada współdziałanie trzech wskazanych w nim podmiotów: 1) Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, 2) Ministra Edukacji Narodowej oraz 3) KRL-W, a z treści upoważnienia wynika jedynie zakres rozporządzenia, które obejmuje „tryb i szczegółowe zasady uzyskania tytułu specjalisty przez lekarza weterynarii”.



Na podstawie art. 3 ust. 2 u.z.l.w.l-w. stanowiącego wyłączną podstawę dla Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi do wydania rozporządzenia z 25 września 2020 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie trybu i szczegółowych zasad uzyskania tytułu specjalisty przez lekarza weterynarii został wydany zakwestionowany w ramach niniejszego wniosku § 1 pkt 2 r.t.s.l.w., który stanowi, że:

**„§ 4 otrzymuje brzmienie:**

**<<§ 4. 1. Do zadań Komisji należy:**

- 1) ustalanie programów szkolenia specjalizacyjnego dla poszczególnych obszarów weterynarii,**
- 2) powoływanie zespołów egzaminacyjnych dla poszczególnych obszarów weterynarii i ustalanie terminów egzaminów,**
- 3) podejmowanie uchwał o nadaniu tytułu specjalisty,**
- 4) wydawanie dyplomów, o których mowa w § 7 ust. 1.**

**2. Kadencja Komisji trwa 4 lata.**

**3. Członków Komisji powołuje minister właściwy do spraw rolnictwa.**

**4. W skład Komisji wchodzi 26 lekarzy weterynarii wyróżniających się wiedzą lub umiejętnościami w obszarach weterynarii, posiadających tytuł specjalisty w co najmniej jednym z tych obszarów weterynarii lub co najmniej stopień naukowy doktora, w tym nie mniej niż 14 lekarzy weterynarii wybranych przez ministra właściwego do spraw rolnictwa spośród kandydatów, o których mowa w ust. 5.**

**5. Kandydatów na członków Komisji zgłasza ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, w liczbie nie większej niż:**

- 1) 10 osób - Krajowa Rada Lekarsko-Weterynaryjna,**
- 2) 8 osób - Państwowy Instytut Weterynaryjny - Państwowy Instytut Badawczy,**
- 3) 3 osoby - każda z uczelni publicznych prowadzących szkolenie specjalizacyjne.**



**6. Kandydatami na członków Komisji, o których mowa w ust. 5 pkt 2 i 3, mogą być lekarze weterynarii posiadający co najmniej stopień naukowy doktora.>>”.**

Przepis § 1 pkt 2 r.t.s.l.w. określa: zadania Komisji do Spraw Specjalizacji Lekarzy Weterynarii (ust. 1), rozstrzyga o tym, że jest to organ kadencyjny określając długość tej kadencji (ust. 2), wskazuje organ upoważniony do powoływania jej członków (ust. 3), skład oraz wymogi warunkujące możliwość uzyskania statusu członka Komisji (ust. 4), procedurę zgłaszania podmiotowi uprawnionemu do powoływania kandydatów na członków tej Komisji, w tym liczbę i podmioty uprawnione do przedstawienia takich kandydatów (ust. 5), a nadto wymogi stawiane wobec kandydatów wchodzących w skład tej Komisji (ust. 6).

**2) Treść wzorców kontroli wraz z ich wykładnią: art. 2, art. 7, art. 17 ust. 1, art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz preambuła do Konstytucji, a także art. 3 ust. 2 u.z.l.w.l-w.**

Pierwszym wzorcem kontrolnym jest art. 2 Konstytucji zawierający zasadę demokratycznego państwa prawnego. Przepis ten stanowi, że „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego wynika nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji. Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z najbardziej podstawowym obowiązkiem zachowania wymogów proceduralnych w procesie stanowienia prawa<sup>5</sup>. Zarzuty proceduralne badane są przez Trybunał Konstytucyjny w pierwszej kolejności. Jeżeli doprowadzą one do wniosku, że przepis został uchwalony z naruszeniem trybu określonego w Konstytucji i ustawach, staje się to wystarczającą przesłanką dla uznania jego niekonstytucyjności i nie ma podstaw, by orzekać o merytorycznych treściach w nim zawartych<sup>6</sup>. Mając to na uwadze wnioskodawca w pierwszej kolejności formułuje

<sup>5</sup> Wyrok TK z 21 kwietnia 2009 r., sygn. K 50/07, OTK ZU 4A/2009, poz. 51.

<sup>6</sup> Zob. Wyrok z 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98, OTK ZU 4/1998, poz. 52.



zarzut naruszenia procedury wydania § 1 pkt 2 r.t.s.l.w., a w drugiej kolejności formułuje zarzuty prawnomaterialne.

Ogólnym założeniem demokratycznego państwa prawnego jest zasada legalizmu (zwana: zasadą praworządności), zgodnie z którą na organy władzy publicznej został nałożony obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Jednym z aspektów zasady legalizmu jest zakaz naruszeń prawa proceduralnego przez organ w toku procesu prawotwórczego<sup>7</sup>. Drugim wzorem jest zatem art. 7 Konstytucji, który stanowi, że: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie wskazuje, że „naruszenie elementów procedury może być zawsze rozpatrywane w kategoriach jednoczesnego naruszenia art. 7 Konstytucji, jako że przepis ten nakłada na wszystkie organy władzy publicznej obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa<sup>8</sup>.

Trzecim wzorcem kontrolnym jest art. 17 ust. 1 Konstytucji stanowiący, 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”. Na podstawie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego<sup>9</sup> oraz poglądów nauki prawa<sup>10</sup> wskazać można, że piecza nad należyтым wykonywaniem zawodu obejmuje wpływ samorządu na ocenę kandydatów dla danego zawodu oraz adekwatną reprezentację samorządu w prowadzeniu egzaminów decydujących o nabyciu praw wykonywania zawodu poprzez zapewnienie mu merytorycznego udziału w organizacji i ustalaniu wymogów egzaminacyjnych, a nadto przeprowadzania samego egzaminu.

Czwartym wzorcem kontrolnym jest art. 92 ust. 1 określający wymogi jakie muszą spełniać rozporządzenia. Przepis ten stanowi, że „Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu”. W świetle tego przepisu rozporządzenia mogą

<sup>7</sup> Zob. Wyroki TK z: 27 maja 2002 r., sygn. K 20/01, OTK ZU 3A/2002, poz. 34; z 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06, OTK ZU 3A/2006, poz. 32.

<sup>8</sup> Zob. przywoływany wyrok o sygn. K 3/98.

<sup>9</sup> Zob. Wyrok TK z 19 kwietnia 2006 r., sygn. K 6/06, OTK ZU 4A/2006, poz. 45

<sup>10</sup> Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 117.



być stanowienie tylko na podstawie „szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania”. Upoważnienie musi mieć charakter szczegółowy pod względem podmiotowym (musi „określać organ właściwy do wydania rozporządzenia”), przedmiotowym (musi wskazywać „zakres spraw przekazanych do uregulowania”) oraz treściowym (musi określać „wytyczne dotyczące treści aktu”).

Brak jednego ze wskazanych elementów bądź wykroczenie poza zakres upoważnienia rodzi wątpliwości konstytucyjne. Jak uznał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 14 grudnia 1999 r., „art. 92 Konstytucji nie zdefiniował pojęcia «wytycznych», trudno też dla ustalenia tej definicji odwoływać się do koncepcji «pojęć zastanych», bo polskie prawo konstytucyjne nie używało dotąd pojęcia «wytycznych» w takim rozumieniu. Na podstawie językowego rozumienia można uznać, że «wytyczne», to wskazówki co do treści aktu normatywnego, wskazania co do kierunku merytorycznych rozwiązań, które mają znaleźć w nim wyraz<sup>11</sup>. Skoro bowiem art. 92 ust. 1 mówi o «wytycznych dotyczących treści aktu», to nie ulega wątpliwości, że wskazania zawarte w ustawie muszą dotyczyć materialnego kształtu regulacji, która ma być zawarta w rozporządzeniu. Wskazania dotyczące spraw proceduralnych (np. nakazujące, by ustanowienie rozporządzenia następowało «w porozumieniu» czy «po zasięgnięciu opinii») nie mogą zastąpić wytycznych merytorycznych, o których mowa w art. 92 ust. 1” (sygn. K. 10/99)<sup>12</sup>.

Ponadto wnioskodawca jako wzorzec kontrolny wskazuje preambułę do Konstytucji, w części określającej wymóg współdziałania traktowany jako jedno z podstawowych praw dla państwa ustanawiającego Konstytucję.

**3) Problem konstytucyjny i zarzut niezgodności § 1 pkt 2 r.t.s.l.w. z art. 2 w zw. art. 7 Konstytucji oraz art. 17 ust. 1 w zw. z art. 2 w zw. z preambułą do Konstytucji, a także argumenty i dowody na poparcie zarzutu niekonstytucyjności**

<sup>11</sup> Zob. *Stanowisko Rady Legislacyjnej w sprawie «konstruowania» upoważnień do wydawania rozporządzeń*, „Przegląd Legislacyjny” 1998, nr 3–4, s. 18, s. 185–190.

<sup>12</sup> Zob. też wyrok TK z 26 października 1999 r., sygn. K. 12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120.



Pierwszy problem konstytucyjny dotyczy ustalenia, czy nie doszło do naruszenia formalnej treści (procedury wydania) § 1 pkt 2 r.t.s.l.w. W polskim systemie prawa występuje wiele przepisów wskazujących na obowiązek współdziałania organów różnych władz (ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej), organów jednej władzy (np. Sejmu i Senatu), organów wewnętrznych tych organów (np. Prezydium Sejmu i komisji, czy poszczególnych ministrów), jak i tych wszystkich organów z innymi podmiotami prawa (np. związkami zawodowymi, organizacjami: pracodawców, pozarządowymi). Zasada współdziałania władz<sup>13</sup> pojawia się w preambule do Konstytucji, w jej art. 25 (dotyczącym relacji między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi) oraz art. 133 ust. 3 (kształtującym relacje między Prezydentem a Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem).

W niniejszym wniosku znaczenie ma odwołanie się do zasady współdziałania w preambule, która przez to, że została zawarta w tej części Konstytucji uzyskała walor ogólniejszy i nie ogranicza się jedynie do relacji trzech podzielonych władz, ale także do relacji z innymi podmiotami prawa<sup>14</sup>. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny, zawarta w preambule formuła współdziałania władz „zobowiązuje do wzajemnego poszanowania zakresu zadań konstytucyjnych organów państwa, ich kompetencji, nadto – do poszanowania godności urzędu w ich piastunów, wzajemnej lojalności, działania w dobrej wierze, informowania się o inicjatywach, gotowość do współdziałania i uzgodnień, ich dotrzymywania i rzetelnego wykonywania. Zbieżność celów jako wyraz idei współdziałania jest konsekwencją fundamentalnej zasady ustrojowej wyrażonej w art. 1 Konstytucji, że <<Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli>>. Na konstytucyjne organy państwa nałożony został obowiązek takich działań, by realizować dyrektywę ustrojową zawartą w art. 1 Konstytucji”<sup>15</sup>.

Konstytucja nie określa jednak trybu i zasad współdziałania; nie jest to raczej miejsce do formułowania takich regulacji. Przy najmniej w pewnej mierze pozostawiono to praktyce ustrojowej kształtowanej w odpowiedniej kulturze

---

<sup>13</sup> Więcej na temat form i zasad współdziałania władz, Zob. G. Kuca, *Zasada podziału władzy w Konstytucji RP z 1997 roku*, Warszawa 2014, s. 114–119.

<sup>14</sup> P. Sarnecki, *Funkcje i struktura parlamentu według nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11–12, s. 34.

<sup>15</sup> Postanowienie TK z 20 maja 2009 r., sygn. Kpt 2/08, OTK ZU 2009, nr 5A, poz. 78.



politycznej i prawnej oraz wyczuciu i poczuciu odpowiedzialności za państwo<sup>16</sup>. Pojęcie współdziałania władz można przy tym rozumieć dwojako: po pierwsze, w aspekcie formalnym, gdy współdziałanie oznacza jedynie zaangażowanie dwóch bądź większej liczby podmiotów w jakąś procedurę, po drugie, w aspekcie materialnym, gdy współdziałanie oznacza także wymóg, przynajmniej minimalnej, zgodności stanowisk poszczególnych podmiotów oraz aktywną postawę każdego z nich<sup>17</sup>. W tym drugim rozumieniu z pewnością będzie ono wymagało „podjęcia określonego rozstrzygnięcia”, „wypracowania wspólnego stanowiska”, „uzgodnienia konkretnego rozwiązania”.

Jednym z rodzajów współdziałania są konsultacje projektów aktów normatywnych, na ogół ustaw, niekiedy rozporządzeń, w procedurze ich stanowienia. Obowiązek konsultacji tych projektów rozciąga się na organizacje zawodowe i społeczne. Konsultacje przybierają wówczas postać ustawowego prawa do zaopiniowania bądź uzgodnienia projektu aktu normatywnego zawartego w ustawach określających kompetencje tych organizacji. Jeżeli więc ustawodawca takie prawo im przyznał, to dochowanie trybu określonego w przepisach prawa oznacza dla podmiotu stanowiącego prawo obowiązek konsultacji założeń i projektów aktu normatywnego z organizacjami zawodowymi i społecznymi.

Aktem właściwym do określenia tych reguł będzie najczęściej ustawa, rzadziej inny (niższy rangą) akt prawny, który powinien określać rolę podmiotów współdziałających ze sobą. Na marginesie warto odnotować, że w przypadku podejmowania działań o dużej doniosłości i złożonych regułach współdziałania lub gdy konieczna jest szczególna precyzja współdziałania wyznaczenie ról wszystkich uczestników współdziałania, włącznie z wyznaczeniem ról pomocniczych, w przypadku zakłócenia normalnego funkcjonowania uczestników tych relacji. Do tej grupy przepisów należą także unormowania zawierające upoważnienie do wydania rozporządzenia nakładające obowiązek konsultacji założeń i projektu rozporządzenia ze wskazaniem podmiotów, uczestników konsultacji.

---

<sup>16</sup> J. Kuciński, *Legislacyjna, Egzekutywa, Judykacyjna. Konstytucyjne instytucje i mechanizmy służące równowadze władz w polskim systemie trójpodziału*, Warszawa 2010, s. 67.

<sup>17</sup> Zwracał na to uwagę Trybunał Konstytucyjny, który oceniając formalną treść aktu normatywnego uznał, że „konsultacje właściwych projektów aktów normatywnych winny być nie <<formalne>>, lecz rzeczywiste, takie bowiem jest *ratio legis* przepisów ustawy o związkach zawodowych, co nie oznacza, że opinie organizacji związkowych muszą być wiążące” Zob. Wyrok TK z 18 stycznia 2005 r., sygn. K 15/03, OTK ZU 1A/005, poz. 5.



Każdorazowo proces współdziałania podmiotów prowadzący do konsultacji projektu aktu prawnego będzie wymagał dopuszczenia aktywnej, a nie tylko pasywnej, roli tych podmiotów, gdyż postawa pasywna, nie wyczerpuje zasady współdziałania. Z tego powodu formuła współdziałania nakazuje takie zorganizowanie procedur decyzyjnych, aby zaangażowany w nie podmioty miały swoją określoną, minimalną, własną, wyłączną sferę działania, taką, w której wspólna akcja obu (lub większej liczby) podmiotów warunkowałaby ostateczne dojście danej decyzji do skutku. Współdziałanie nie może więc z góry zakładać pasywnej roli jednego podmiotu i zdominowania tego podmiotu aktywną postawą drugiego (czy kilku podmiotów działających wspólnie), gdyż naruszałoby to konstytucyjną zasadę współdziałania władz i wypaczałoby idee konsultacji społecznych.

Taka sytuacja występuje wówczas, gdy dochodzi do ograniczenia, a tym bardziej do pozbawienia udziału jakiegoś podmiotu w danej procedurze bądź narzucenia mu odgórnie woli innego podmiotu będącego uczestnikiem relacji. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, w których dany podmiot jest inicjatorem relacji, podmiotem decyzyjnym, a tym samym podmiotem uprzywilejowanym korzystającym z możliwości władczego oddziaływania. Współdziałanie dwóch lub większej liczby podmiotów wymaga więc choćby w minimalnym zakresie porozumienia pomiędzy tymi podmiotami, zwłaszcza w sytuacji, kiedy należą one do różnych rodzajowo sfer działania państwa i innych podmiotów prawa. W szczególności taka sytuacja występuje wówczas, gdy określony podmiot korzysta z ochrony konstytucyjnej.

Jak już wskazano w polskim systemie prawa występuje wiele przepisów przewidujących współdziałanie różnych podmiotów ze sobą prowadzącego do konsultacji założeń i projektów aktów normatywnych. Jest ono postrzegane jako forma zbliżania się czy wytwarzania więzi pomiędzy dwoma lub większą liczbą podmiotów, której celem jest nawiązanie relacji, poprawa przepływu informacji, ujednolicanie stanowisk, a finalnie stworzenie przestrzeni do podejmowania decyzji akceptowanych przez podmioty tworzące te relacje<sup>18</sup>. Na wytworzenie takiej więzi czy stworzenie przestrzeni w przepisach prawa stosuje się różne określenia oddające dobrze sens

---

<sup>18</sup> Więcej na ten temat, Zob. G. Kuca, P. Mikuli, *The Separation versus the Cooperation of Powers in the Contemporary Democratic State, IX World Congress of Constitutional Law (Oslo, 16-20 JUNE 2014) Contributions by Polish Scholars*, "Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego" 2015, vol. IV, s. 125-136.



aktywnej, a nie tylko pasywnej, roli podmiotów współdziałających ze sobą. Najczęściej tego typu konstrukcje prawne buduje się z wykorzystaniem zwrotów: „po zaopiniowaniu”, „po uzgodnieniu”, „za zgodą”, a każdemu z tych zwrotów przypisuje się nieco inne znaczenie. Zwroty wymienione wyżej niejednokrotnie stwarzają trudności interpretacyjne, a Trybunał Konstytucyjny w swoim dotychczasowym orzecznictwie podejmował próby ich konkretyzacji.

Wskazane zwroty występuje relatywnie często w przepisach prawa upoważniających organ prawotwórczy do stanowienia prawa. Wyrażają one więzy współzależności pomiędzy różnymi podmiotami, z których jeden jest organem stanowiącym prawo. W przypadku, gdy określenia te wiązane są nie wyłącznie z organami państwa, ale z podmiotami o charakterze społecznym, uznaje się to jako przejaw uspołecznienia procesu tworzenia prawa. Zastosowanie powyższych zwrotów w przepisach dotyczących działalności prawotwórczej określa cechy tej działalności – winna ona odbywać się przy współdziałaniu innych, poza organem prawotwórczym podmiotów. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 17 marca 1998 r., sygn. U 23/97<sup>19</sup> „współuczestnictwo określonych podmiotów, występujące we wskazanych formach, odnosi się do kształtowania treści aktów normatywnych w stadium prac przygotowawczych jeszcze przed wydaniem aktu. Zakłada ono nie tylko obowiązek zapewnienia przez organ prawotwórczy informacji o projekcie decyzji prawotwórczej, lecz również dyskusję o merytorycznej treści tego projektu, możliwość prezentowania różnych stanowisk, próby ich ujednolicania i wzajemnego dostosowywania do oczekiwań partnerów tej dyskusji - wreszcie wypracowanie ostatecznej, w miarę możliwości wspólnej i optymalnej decyzji prawotwórczej. Założony w tej postaci współuczestnictwa wpływ partnerów na treść aktu prawotwórczego wymaga, aby w razie wystąpienia rozbieżności co do treści rozwiązań i konieczności przyjęcia wersji projektodawcy, konieczność ta była dostatecznie umotywowana”. Trzeba mieć przy tym świadomość, że uzyskanie pełnej zgody na proponowane rozwiązania nie zawsze jest jednak możliwe, a w dużej mierze zależy to od formy konsultacji.

Najslabszą formą konsultacji jest opiniowanie („po zaopiniowaniu”, „w porozumieniu”). Opinia nie ma bowiem charakteru prawnie wiążącego dla jej adresata.

---

<sup>19</sup> Zob. OTK ZU 2/1998, poz. 11.



Wystarczające będzie zainicjowanie działań zmierzających do współdziałania, zapewnienie warunków do przygotowania opinii, a następnie zapoznania się z jej treścią oraz wzięcie jej pod uwagę w dalszej działalności, z tą jednak różnicą, że nie ma obowiązku jej pełnego uwzględnienia. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 24 czerwca 1998 r., o sygn. K. 3/98 „uchwalanie ustaw należy z mocy Konstytucji do Sejmu, a rola podmiotów, którym przyznano prawo opinii ogranicza się do zajęcia stanowiska, pozwalającego Sejmowi na orientację w ich poglądach”<sup>20</sup>. Podobnie rzecz się tyczy „porozumienia”, które nie oznacza powszechne zgodny wszystkich na proponowane rozwiązanie. W rozpatrywanej 20 kwietnia 1993 r. sprawie, o sygn. U 12/92, opartej o zarzut naruszenia trybu wydania rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 14 kwietnia 1992 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania nauki religii w szkołach publicznych Trybunał dokonując wykładni pojęcia „w porozumieniu” stwierdził, iż pojęcie to „nie może oznaczać powszechnej zgody wszystkich Kościołów i związków wyznaniowych, działających w Polsce. Biorąc bowiem pod uwagę zarówno ilość jak i zróżnicowanie tych podmiotów, jest rzeczą mało prawdopodobną osiągnięcie ich całkowitej i wspólnej akceptacji spraw uregulowanych zaskarżonym rozporządzeniem (...) Pojęcie <<w porozumieniu>> użyte przez ustawodawcę nie może zatem być traktowane jako równoznaczne z pojęciem zgody wszystkich działających w Polsce Kościołów i związków wyznaniowych. Gdyby ustawodawca chciał nadać pojęciu porozumienia taką treść wyraźnie by to sformułował w art. 12 ust. 2 ustawy o systemie oświaty (...) Dodatkowym argumentem przemawiającym za tym, że nie było zamiarem ustawodawcy stawianie znaku równości między <<porozumieniem>> a <<zgodą>> jest fakt, że w ustawie o systemie oświaty nie przewidziano żadnego trybu rozstrzygnięcia ewentualnych sporów między podmiotami, w porozumieniu z którymi Minister Edukacji Narodowej miał wydać rozporządzenie wykonawcze. W tej sytuacji pojęcie <<w porozumieniu>> użyte w ustawie o systemie oświaty oznacza dla Ministra Edukacji Narodowej jedynie obowiązek zebrania informacji i wymiany poglądów o stanowiskach wszystkich Kościołów i związków wyznaniowych zainteresowanych

---

<sup>20</sup> Zob. OTK ZU nr 4/1998, poz. 52, s. 338, a także wyrok TK z 8 listopada 2005 r., sygn. SK 25/05.



nauczaniem religii w szkołach publicznych, aby móc najpełniej uwzględnić ich oczekiwania, pozostając w zgodzie z przepisami Konstytucji i ustawami”<sup>21</sup>.

Mocniejszą formą współdziałania jest uzgodnienie („po uzgodnieniu”). Uzgodnienie jest formą relacji zmierzającej do wypracowania wspólnego stanowiska, tym samym ma ono charakter prawnie wiążący dla adresata, który musi uwzględnić stanowisko podmiotu współdziałającego. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyżej wyroku o sygn. U 23/97 „<uzgodnienie> nie może zawsze oznaczać całkowitej i powszechnej zgody między organem prawotwórczym i wszystkimi podmiotami uczestniczącymi w procesie stanowienia aktu normatywnego na wszystkie rozwiązania tego aktu, lecz oznaczać musi poddanie treści stanowionych aktów sformalizowanej procedurze uzgodnieniowej z podmiotami upoważnionymi do tej formy uczestnictwa w procesie stanowienia aktu normatywnego w celu jej osiągnięcia. Instrumentem tej procedury winny być protokoły uzgodnień, ale też rozbieżności w razie braku zgody na treść rozwiązań aktu. Osiągnięcie zgody uzależnione jest bowiem nie tylko od woli stron, ale też innych, zewnętrznych wobec tej woli czynników”. Dodatkowym argumentem przemawiającym za twierdzeniem, że wymóg uzgodnienia nie może oznaczać całkowitej zgody jest argument podnoszony w wyroku NSA z 17 listopada 2005 roku, I OSK 917/05, który stwierdził, że wymóg uzgodnienia nie może być przy tym rozumiany tylko jako wymóg całkowitej zgody, gdyż zacierałoby różnicę między współuczestniczeniem a współstanowieniem. Tym samym budując relacje w oparciu o uzgadnianie stanowisk akcentuje się nie tyle efekt uzgodnień w postaci osiągnięcia pełnej zgody, ile przede wszystkim sam fakt uzgodnienia, na proces dochodzenia do zgody, ujednolicania, zbliżania się czy też wzajemnego dostosowywania stanowisk. Pomocne powinno być w tej kwestii zróżnicowanie stosowanych form językowych odwołujących się do zwrotu „po uzgodnieniu” w trybie dokonanym, a nie „w uzgadnianiu” w trybie niedokonanym.

Należy jednak z mocą podkreślić, że całkowity brak zgody polegający na wyrażeniu sprzeciwu, zwłaszcza gdy sprzeciw dotyczy całości proponowanych rozwiązań nakazuje w demokratycznym państwie prawnym (art. 2), w którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji)

---

<sup>21</sup> OTK w 1993 r. cz. I, s. 106-107.



podejmowanie dalszych działań zmierzających do choćby częściowej akceptacji proponowanych rozwiązań. W innym razie trudno uznać, że projekt został choćby w minimalnym stopniu uzgodniony z podmiotem, który ma zagwarantowane do tego prawo, zwłaszcza gdy prawo to dotyczy podmiotu, który korzysta z konstytucyjnej ochrony, jako samorząd zawodowy sprawujący pieczę nad należytym wykonywaniem zawodu w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony (art. 17 Konstytucji).

Współdziałanie polegające na „uzgodnieniu” nie może być przy tym utożsamiane z nadaniem podmiotowi współdziałającemu z organem stanowiącym akt normatywny pewnych kompetencji w zakresie stanowienia prawa, oczywiście wraz z przyjęciem współodpowiedzialności za wydany akt normatywny. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 17 marca 1998 r., sygn. U 23/97<sup>22</sup> „ani formuła <<w porozumieniu>>, ani też <<w uzgodnieniu>>, używane w przepisach dotyczących stanowienia aktów normatywnych nie prowadzą do tezy, że podmiot upoważniony do tych form współuczestnictwa uzyskuje przez to kompetencję do stanowienia prawa i jest współodpowiedzialny za wydany akt normatywny. Kompetencji, w szczególności o takim charakterze jak kompetencja prawotwórcza, nie można bowiem domniemywać. Przekonanie to wzmacnia dodatkowo fakt (...), że obowiązująca Konstytucja, przyjmując zamknięty system źródeł prawa, w sposób w miarę ścisły ustala krąg podmiotów wyposażonych w kompetencje prawotwórcze. Za treść aktów normatywnych ponoszą odpowiedzialność, czy to w postaci odpowiedzialności politycznej czy też konstytucyjnej, również wyłącznie te podmioty, tzn. organy państwa”.

Najmocniejszą formą współdziałania jest uzyskanie zgody („za zgodą”). Zgoda jest formą relacji zmierzającą do pełnej akceptacji zaproponowanego rozwiązania, a dostrzeżona – choćby minimalna – różnica zdań niweczy możliwość akceptacji proponowanych rozwiązań i niejednokrotnie wymusza rozpoczęcie działań na nowo. Całkowita zgoda występuje wówczas, gdy dochodzi do współstanowienia w postaci wydania wspólnego aktu normatywnego przez dwa podmioty wyposażone w kompetencję prawotwórczą bądź też w konstrukcję przewidzianą w § 54 pkt 3 Zasad

---

<sup>22</sup> Zob. OTK ZU 2/1998, poz. 11.



Techniki Prawodawczej wyrażoną w przepisach prawa z wykorzystaniem zwrotu „po zatwierdzeniu przez”<sup>23</sup>.

Użycie powyższych form współdziałania służących konsultacji projektów aktów normatywnych bez bliższego określenia treści praw i obowiązków organów prawotwórczych i roli podmiotów skłania do konieczności wyznaczenia sposobu realizacji tych form współuczestnictwa. Z problemem tym Trybunał Konstytucyjny spotykał się już wielokrotnie przy kontroli formalnej treści (procedury stanowienia) aktów normatywnych na ogół koncentrując swoją uwagę przy pierwszej z wyżej wskazanych form współdziałania, tj. opiniowaniu i porozumieniu<sup>24</sup>. Jeśli chodzi o drugą – istotną w niniejszym wniosku – formę współdziałania to Trybunał Konstytucyjny w przywoływanym wyroku o sygn. U 23/97 przyjął, że „termin <<uzgodnienie>>, zgodnie z jego sensem językowym oznaczać ma czynność polegającą na <<doprowadzeniu do braku rozbieżności>>, <<ujednolicaniu>> czy też <<harmonizowaniu>> (w znaczeniu <<wzajemnego dostosowania>> - *Słownik Języka Polskiego* pod red. M. Szymczaka, Warszawa 1978, s. 642). Co prawda, jedno ze znaczeń tego terminu sprowadza się do <<obopólnego wyrażenia na coś zgody>> (j.w.), lecz ustawodawca przy konstruowaniu tej formy współuczestnictwa związków zawodowych w procesie tworzenia prawa kładzie nacisk nie na efekt uzgodnienia w postaci osiągnięcia zgody, lecz raczej na fakt uzgadniania, na sam proces dochodzenia do tej zgody; ujednolicania czy też wzajemnego dostosowywania (harmonizowania) swoich stanowisk. Świadczy o tym zawarcie przed rozważanym pojęciem słowa <<podlegają>>. Oznacza to nałożenie na Ministra Edukacji Narodowej przede wszystkim obowiązku poddania treści aktów wykonawczych do ustawy procedurze uzgodnieniowej celem wypracowania wspólnego stanowiska”.

Istotne znaczenie ma też przywołany już wyżej wyrok Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 15/03, w którym Trybunał stwierdził, że „samo ustalenie faktu naruszenia przepisów ustawy o związkach zawodowych w procesie ustawodawczym dotyczącym innego aktu normatywnego nie musi jednak przesądzać o automatycznej niekonstytucyjności tego ostatniego ze względu na naruszenie konstytucyjnych zasad państwa prawnego i praworządności. Przede wszystkim nie

<sup>23</sup> Zob. Przywołany już wyrok TK o sygn. U 23/97.

<sup>24</sup> Zob. np. orzeczenia: z 4 kwietnia 1995, sygn. K 10/94, z 19 listopada 1996 r., sygn. K 7/95.



nastąpiło bowiem bezpośrednie naruszenie przepisów Konstytucji, lecz przepisów rangi ustawowej, co może (ale w szczególnej sytuacji nie musi) oznaczać naruszenie powyższych zasad konstytucyjnych. W omawianej sytuacji dopuszczalne jest przyjęcie rozumowania, iż ustawodawca (*sensu largo*) działał w sytuacji szczególnej – w swoistym stanie wyższej konieczności, tj. miał do wyboru naruszenie przez niepełne zastosowanie ustawowej zasady konsultacji projektu ustawy ze związkami zawodowymi albo konstytucyjnej zasady dbałości o finanse publiczne”. Trybunał dalej przyjął, że „rozumowanie takie musi jednak być wsparte przynajmniej uprawdopodobnieniem, że nie było tu alternatywy, a brak właściwych konsultacji nie wynikał z niedowładu administracyjnego, czy opieszałości, lecz z obiektywnego zbiegu terminów: zmiany rządu, konieczności złożenia projektu nowego budżetu i w związku z nim przygotowania projektów odpowiednich ustaw o budżetowych, wśród nich ustawy dotyczącej podwyżek wynagrodzeń dla pracowników wyższych uczelni. W okolicznościach badanej sprawy brak jest przesłanek stwierdzających złą wolę projektodawcy i ustawodawcy skarżonej ustawy, a przedstawione argumenty dotyczące przyczyn późniejszego przestania do zaopiniowania, niż wymagała tego ustawa, projektu aktu normatywnego oraz terminu uchwalenia ustawy bez należytego zapoznania się ze stanowiskiem wnioskodawcy – NSZZ „Solidarność” wydają się racjonalne”.

Odnosząc powyżej dokonane ustalenia do konsultacji założeń i projektu rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi zmieniającego rozporządzenie w sprawie trybu i szczegółowych zasad uzyskania tytułu specjalisty przez lekarza weterynarii raz jeszcze należy wskazać, że z mocy wyraźnego nakazu ustawodawcy w procedurę przygotowania projektu rozporządzenia zaangażowane są – obok Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – dwa inne podmioty: Minister Edukacji Narodowej oraz KRL-W, z tą jednak różnicą, że w przypadku pierwszego podmiotu Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej działa „w porozumieniu” z nim, a w przypadku tego drugiego podmiotu „po uzgodnieniu” z nim. Nie ma wątpliwości, że Minister Rolnictwa i Gospodarki żywnościowej rozpoczął działania zmierzające do nawiązania relacji z Krajową Radą Lekarsko-Weterynaryjną. Wskazuje na to pismo z 21 lipca 2020 r. (znak: BHZ.ppw.0210.4.2020.3) zawierające projekt rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi zmieniający rozporządzenie w sprawie trybu i



szczegółowych zasad uzyskania tytułu specjalisty przez lekarza weterynarii, wraz z uzasadnieniem i OSR przesłany celem wyrażenia stanowiska o tym projekcie w terminie 10 dni od dnia otrzymania pisma.

W uzasadnieniu wskazano, że skrócony termin na zajęcie stanowiska wynikał z potrzebą ustalenia bardziej precyzyjnych procedur w zakresie powoływania członków Komisji do Spraw Specjalizacji Lekarzy Weterynarii. Termin ten jakkolwiek krótki jest stosowany. Zgodnie bowiem z § 133 uchwały nr 190 Rady Ministrów z 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów<sup>25</sup> dopiero „wyznaczenie terminu krótszego niż 10 dni od udostępnienia projektu do zajęcia stanowiska w ramach uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania projektu rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów wymaga szczegółowego uzasadnienia”. Po przesłaniu tego projektu i zapoznaniu się z proponowanymi rozwiązaniami, 30 lipca 2020 r. Prezes KRL-W wystosował pismo (znak: KILW/03211/06/20) do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, w którym wyraźnie stwierdził, że „na przewidziane w projekcie rozporządzenia zmiany KRL-W nie wyraża zgody, a jego treść nie została w żaden sposób z nią uzgodniona”.

W tej sytuacji, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi – uwzględniając potrzebę uzgodnienia projektu aktu prawnego – 25 sierpnia 2020 r. wystosował kolejne pismo do KRL-W, w którym uznając rolę samorządu lekarzy weterynarii w zakresie sprawowania pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu lekarza weterynarii oraz związaną z tym potrzebę uczestnictwa przez ten samorząd w kształtowaniu treści i organizacji kształcenia specjalizacyjnego przesłał zmieniony projekt rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi zmieniającego rozporządzenie w sprawie trybu i szczegółowych zasad uzyskania tytułu specjalisty przez lekarza weterynarii wraz z uzasadnieniem i OSR z prośbą o zgłoszenie uwag.

Wobec tego projektu, 4 września 2020 r. Prezes KRL-W wystosował pismo (znak: KILW/03211/06/20) do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, w którym zwrócił uwagę na nieprawidłowości w procesie legislacyjnym, w tym na różnice między opiniowaniem, a uzgadnianiem jako formę współdziałania podmiotów, oceniając przesłany projekt rozporządzenia jednoznacznie negatywnie, zachęcając do

---

<sup>25</sup> M.P. z 2016 r., poz. 1006.



kontynuowania działań zmierzających do uzgodnienia w oparciu o zgłoszone przez Radę propozycje rozwiązań prawnych. Problem ten dostrzegło także Rządowe Centrum Legislacji (dalej: „RCL”), które 22 września 2020 r. zwróciło się pismem (znak: RCL.DPPRI.555.182/2020) do Dyrektora Departamentu Prawnego w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, stwierdzając, że ani w piśmie przewodnim ani w uzasadnieniu projektu nie zawarto informacji, że projekt został uzgodniony z KRL-W. W Ocenie Skutków Regulacji zawarto jedynie informację, że projekt skierowano do uzgodnienia ze wspomnianą Radą. Dlatego też podniesiono, że „uzgodnienie projektu z Krajową Radą Lekarsko-Weterynaryjną jest warunkiem niezbędnym do wydania opiniowanego aktu. Dlatego też uzasadnienie projektu wymaga uzupełnienia o jednoznaczne wskazanie, że do takiego uzgodnienia doszło”. Nie uwzględniając zgłaszanych zarówno przez Prezesa KRL-W, jak i RCL nieprawidłowości, 25 września 2020 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wydał r.t.s.l.w. przerywając zainicjowane przez siebie i wymagane przez ustawodawcę konsultacje prowadzące do uzgodnienia projektu rozporządzenia.

W tych okolicznościach nie można uznać, że projekt rozporządzenia został choćby w minimalnym stopniu uzgodniony z KRL-W, pomijał też stanowisko RCL, z którego jednoznacznie wynikało, że „uzgodnienie projektu z Krajową Radą Lekarsko-Weterynaryjną jest warunkiem niezbędnym do wydania opiniowanego aktu”, co oznacza, że r.t.s.l.w. nie może ostać się w demokratycznym państwie prawa, w którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Nawet gdyby przyjąć pogląd TK wyrażony w powołanej wyżej sprawie o sygn. K 15/03, że samo ustalenie faktu naruszenia przepisów ustawy w procesie ustawodawczym dotyczącym innego aktu normatywnego nie musi przesądzać o automatycznej niekonstytucyjności tego ostatniego ze względu na naruszenie konstytucyjnych zasad państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) i praworządności (art. 7 Konstytucji) to z pewnością doszło do naruszenia przepisów rangi ustawowej, co oznacza naruszenie powyższych zasad konstytucyjnych. Podkreślenia wymaga fakt, że w niniejszej sprawie nie było też żadnych obiektywnych przesłanek, które warunkowałyby konieczność wydania rozporządzenia bez uzgodnienia przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi projektu tego rozporządzenia z KRL-W, która gwarantuje pieczę nad należyтым wykonywaniem zawodu lekarza weterynarii, w tym w procesie uzyskania tytułu specjalisty, a Prezes



KRL-W informował Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o nieprawidłowościach w procesie legislacyjnym, w tym zwracał uwagę na różnice między opiniowaniem, a uzgadnianiem jako formą współdziałania podmiotów oceniając przesłany projekt rozporządzenia jednoznacznie negatywnie, zachęcając do kontynuowania działań zmierzających do uzgodnienia projektu r.t.s.l.w. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie podjął jednak działań zmierzających do sporządzenia protokołu ustaleń i rozbieżności czy jakiegokolwiek innego dokumentu, który służyłby zbliżeniu stanowisk, co oznacza, że nie uzgodnił projektu r.t.s.l.w. W tej sytuacji, zasadnie pozostaje twierdzenie, że jedynym argumentem przemawiającym za pozbawieniem możliwości realizacji swej funkcji przez KRL-W pozostaje pośpiech, a być może opieszałość motywowane chęcią jak najszybszego zakończenia rozpoczętego procesu konsultacji przez projektodawcę. Tym samym uzasadnione pozostaje twierdzenie, że §1 pkt 2 r.t.s.l.w. jest niezgodny z art. 2 w zw. z art. 7 Konstytucji.

Brak uzgodnienia projektu rozporządzenia pozbawiło też KRL-W będącą organem samorządu zawodowego korzystającym z konstytucyjnej ochrony i sprawującym pieczę nad należytym wykonywaniem zawodu. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TK tworząc samorząd zawodowy, o którym mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji, państwo powierza pewnej grupie zawodowej realizację określonych zadań publicznych i wyposaża ją w tym celu w odpowiednie kompetencje władcze<sup>26</sup>. Samorząd upodmiotowia określoną grupę zawodową i umożliwia jej samodzielne rozstrzyganie w określonych granicach o swoich sprawach. W rezultacie sprawuje on władztwo publiczne nad sprawami danej grupy zawodowej. W tej postaci samorządność zawodowa wykorzystuje siłę społeczną, wiedzę fachową i zdolności samoregulacyjne poszczególnych wspólnot dla zapewnienia optymalnej realizacji zadań publicznych. Decentralizacja za pomocą samorządu zawodowego wzmacnia legitymizację administracji publicznej oraz zaufanie obywateli do państwa, umożliwiając zainteresowanym grupom zawodowym udział w podejmowaniu rozstrzygnięć władczych, które ich dotyczą<sup>27</sup>. Należy z całą mocą podkreślić, że gdyby KRL-W miała możliwość zgłoszenia swoich propozycji stanowiących formę realizacji jej ustawowych i konstytucyjnych zadań to wprowadzone zmiany służyłyby

<sup>26</sup> Zob. Podobnie: wyrok NSA z 23 kwietnia 1991 r., sygn. akt II SA 238/91, ONSA nr 3-4/1992, poz. 61.

<sup>27</sup> Zob. Wyrok TK z 7 marca 2012 r., sygn. K 3/10, OTK ZU 3A/2012, poz. 25.



zapewnieniu właściwego ukształtowania „trybu i szczegółowych zasad” uzyskania tytułu specjalisty przez lekarza weterynarii, a przez realizację zadań KRL-W, do których należy w szczególności: sprawowanie pieczy i nadzoru nad należytych i sumiennym wykonywaniem zawodu lekarza weterynarii (art. 10 ust. 1 pkt 1 u.z.l.w.l-w.), ustanawianie obowiązujących lekarzy weterynarii zasad etyki i deontologii weterynaryjnej oraz dbałość o ich przestrzeganie (art. 10 ust. 1 pkt 2 u.z.l.w.l-w.), reprezentowanie i ochrona zawodu lekarza weterynarii (art. 10 ust. 1 pkt 3 u.z.l.w.l-w.), a zrealizowałaby swą konstytucyjną funkcję jaką pozostaje sprawowanie pieczy nad należytych wykonywaniem zawodu w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony (art. 17 ust. 1 Konstytucji). Tym samym głównym celem samorządów zawodowych utworzonych stosownie do art. 17 ust. 1 Konstytucji jest sprawowanie pieczy nad należytych wykonywaniem danych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony<sup>28</sup>. Piecza jest realizowana w różnych formach współdziałania właściwych organów samorządu zawodowego, tj. KRL-W z organami władzy publicznej, tj. Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi, co nieuchronnie prowadzi do stwierdzenia, że § 1 pkt 2 r.t.s.l.w. jest niezgodny z art. 17 ust. 1 w zw. z art. 2 w zw. z preambułą do Konstytucji.

**4) Problem konstytucyjny i zarzut niezgodności § 1 pkt 2 r.t.s.l.w. z art. 3 ust. 2 ustawy z 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1140 ze zm.) w zw. z art. 92 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji, a także argumenty i dowody na poparcie zarzutu niekonstytucyjności**

Drugi problem konstytucyjny dotyczy ustalenia, czy organ wydający – na podstawie art. 3 ust. 2 u.z.l.w.l-w. – rozporządzenie „w sprawie trybu i szczegółowych zasad” uzyskania tytułu specjalisty przez lekarza weterynarii mógł samodzielnie rozstrzygnąć kwestię związane z rodzajem i nazwą podmiotu uprawnionego do nadania lekarzom weterynarii tytułu specjalisty, jego zadań i sposobu ich realizacji, trybu i czasu (okresu) działania, składu (jednoosobowy, kolegialny) czy wymogów

---

<sup>28</sup> Zob. Wyrok TK z 24 marca 2015 r., sygn. K 19/14, OTK ZU 5A/2015, poz. 2.



jakie muszą spełnić kandydaci, aby wejść w skład tego podmiotu. Innymi słowy, problem konstytucyjny sprowadza się do ustalenia, czy § 1 pkt 2 r.t.s.l.w. nie wykracza poza zakres upoważnienia zawartego w art. 3 ust. 2 u.z.l.w.l-w.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie podejmowany był problem wykładni art. 92 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten – z jednej strony – określa warunki, które winno spełniać rozporządzenie jako akt wykonawczy, z drugiej – formułuje wymagania stawiane upoważnieniu ustawowemu. Powiązanie unormowań art. 87 ust. 1 i art. 92 Konstytucji z art. 2 Konstytucji (zasada demokratycznego państwa prawnego) prowadzi do wniosku, że nie może w systemie prawa powszechnie obowiązującego pojawiać się żadna regulacja podustawowa, która nie znajduje bezpośredniego oparcia w ustawie i która nie służy jej wykonaniu (art. 92 ust. 1 Konstytucji). W tym znaczeniu wyłączność ustawy nabrała pełnego charakteru, ponieważ nie ma takich materii, które mogłyby zawierać regulacje podustawowe bez uprzedniego ustawowego uregulowania tychże materii.

Kompozycja rozporządzenia pochodzącego od egzekutywy jako aktu wykonawczego względem ustawy uchwalanej przez legislaturę jest zdeterminowana trzema podstawowymi wymaganiami: 1) wydania rozporządzenia na podstawie wyraźnego, czyli opartego nie tylko na domniemaniu i wykładni celowościowej, szczegółowego upoważnienia ustawy w zakresie określonym w upoważnieniu, 2) wydania rozporządzenia co do przedmiotu i treści normowanych stosunków, w granicach udzielonego przez legislaturę upoważnienia do wydania tego aktu i w celu wykonania ustawy, 3) niesprzeczności treści rozporządzenia z normami Konstytucji oraz z ustawą, na podstawie której zostało wydane, a także z wszystkimi obowiązującymi ustawami, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materie będące przedmiotem rozporządzenia. Naruszenie choćby jednego z tych warunków może powodować zarzut niezgodności rozporządzenia z ustawą.

Mając zatem na względzie funkcjonalną więź rozporządzenia z ustawą upoważniającą przedmiotem regulacji rozporządzenia mogą być jedynie sprawy należące do zakresu normowania ustawy upoważniającej. Wymóg polegający na tym, że rozporządzenie jest wydawane na podstawie i w granicach upoważnienia udzielonego przez ustawę oraz hierarchiczne powiązanie rozporządzenia z ustawą sprawia, iż zakres swobody podmiotu wydającego rozporządzenie jest ograniczony na



dwa sposoby: „pozytywnie” – przez wskazanie przez daną ustawę zakresu spraw przekazanych do normowania i kierunku tego unormowania oraz „negatywnie” – przez wymaganie braku jego niezgodności z wszystkimi normami hierarchicznie wyższymi<sup>29</sup>.

Trybunał Konstytucyjny wskazywał<sup>30</sup>, że wykonawczy charakter rozporządzenia oznacza, iż przepisy tego aktu normatywnego muszą pozostawać w związku merytorycznym i funkcjonalnym z rozwiązaniami ustawowymi. Upoważnienie ustawowe może zezwalać na modyfikację treści ustawy za pomocą rozporządzenia, ale to pozwolenie musi być wyrażone wprost w przepisie upoważniającym. Takie stanowisko znajduje potwierdzenie w § 115 i § 116 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”<sup>31</sup>. Zgodnie z tą regulacją akt wykonawczy do ustawy nie może w sposób samoistny zmieniać ani modyfikować treści norm zawartych w aktach hierarchicznie wyższych. Zmiana albo modyfikacja taka jest możliwa jedynie wówczas, gdy jest to wyraźnie wyrażone w przepisie upoważniającym. Od woli ustawodawcy zależy bowiem, w jaki sposób będzie ukształtowana treść rozporządzenia i w jakim stopniu akt podustawowy ma wpływać na przepisy zawarte w ustawie<sup>32</sup>.

Za utrwalony należy uznać pogląd Trybunału Konstytucyjnego, że „rozporządzenie swoją regulacją ma wykonywać ustawę, a zatem konkretyzować jej przepisy, a nie uzupełniać ją w sposób samoistny, regulując kwestie pominięte przez ustawodawcę”<sup>33</sup>. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 16 lutego 2010 r., sygn. P 16/09, „przepisy rozporządzenia określają warunki do zastosowania norm ustanowionych w samej ustawie i uszczegóławiają je w takim stopniu, w jakim ustawodawca tego nie uczynił ze względu na ich drugorzędne znaczenie. Rozporządzenie nie może jednak uzupełniać ustawy, rozbudowywać przesłanek zrealizowania jakiejś normy prawnej określonej w ustawie lub takich elementów procedury, które nie odpowiadają jej ustawowym założeniom. Modyfikacja czy

<sup>29</sup> Zob. S. Wronkowska, *Model rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustaw w świetle Konstytucji i praktyki*, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Warszawa 2005, s. 77.

<sup>30</sup> Zob. wyrok z 12 lipca 2007 r., sygn. U 7/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 76.

<sup>31</sup> Dz. U. Nr 100, poz. 908.

<sup>32</sup> Por. S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004, s. 236–237.

<sup>33</sup> Zob. Postanowienie TK z 30 sierpnia 1988 r., Uw 6/88 i wyroki z: 29 czerwca 2004 r., U 1/03, 26 lipca 2004 r., U 16/02, 31 marca 2009 r., K 28/08 i 16 listopada 2009 r., U 1/09.



uzupełnianie ustawy w drodze rozporządzenia nie mogą być usprawiedliwiane tym, że w przepisie upoważniającym zawarte zostało sformułowanie <<określa szczegółowe zasady i tryb postępowania>><sup>34</sup>. Dodatkowo w powołanym wyżej wyroku TK podtrzymał prezentowane w nauce prawa stanowisko, że „również organ wydający akt wykonawczy nie może twierdzić, że wydanie rozporządzenia o danej treści było celowe czy racjonalne, mimo że delegacja nie zawierała upoważnienia do uregulowania konkretnych materii”<sup>35</sup>.

Odnosząc wyżej wskazane zasady do niniejszego wniosku, a także mając na uwadze wcześniej opisany (w pkt 3) brak uzgodnienia projektu kwestionowanego przepisu rozporządzenia z KRL-W należy wskazać, że zakres upoważnienia do wydania rozporządzenia zawarty w u.z.l.w.l-w. obejmuje „tryb i szczegółowe zasady” uzyskania tytułu specjalisty przez lekarza weterynarii. W tym sensie rozporządzenie uzupełniło ustawę o założenia, które nie odpowiadają jej ustawowym założeniom, gdyż art. 3 ust. 2 u.z.l.w.l-w. stanowiący wyłączną podstawę do wydania rozporządzenia nie upoważnia właściwego organu do uregulowania zagadnień dotyczących: podmiotu uprawnionego do nadania lekarzom weterynarii tytułu specjalisty (nazwy czy charakteru tego podmiotu) ani tym bardziej jego zadań i sposobu ich realizacji, trybu i czasu (okresu) działania tego podmiotu, jego składu (jednoosobowy, kolegialny) czy wymogów jakie muszą spełnić kandydaci, aby wejść w skład tego podmiotu. Jednocześnie organ wydający akt wykonawczy nie może twierdzić, że wydanie rozporządzenia o danej treści było celowe czy racjonalne, gdyż działał wbrew przepisom wyższego rządu (ustawy i Konstytucji). W tym stanie rzeczy należy uznać, że § 1 pkt 2 r.t.s.l.w. jest niezgodny z art. 3 ust. 2 u.z.l.w.l-w. w zw. z art. 92 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji.

**5) Problem konstytucyjny i zarzut niezgodności art. 3 ust. 2 u.z.l.w.l-w. z art. 92 ust. 1 w zw. z art. 17 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji, a także argumenty i dowody na poparcie zarzutu niekonstytucyjności**

<sup>34</sup> OTK ZU 2A/2010, poz. 1.

<sup>35</sup> Por. też K. Działocha, *Uwagi do art. 92, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. II, Warszawa 2001.



Trzeci problem konstytucyjny dotyczy ustalenia, czy upoważnienie do wydania rozporządzenia zawarte w art. 3 ust. 2 u.z.l.w.l-w. spełnia wymogi konstytucyjne. Jak już kilkakrotnie wskazano, art. 3 ust. 2 u.z.l.w.l-w. zawiera upoważnienie do wydania rozporządzenia określającego tryb i szczegółowe zasady uzyskania tytułu specjalisty przez lekarzy weterynarii. Kwestionowany przepis stanowi, że „Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w porozumieniu z Ministrem Edukacji Narodowej i po uzgodnieniu z Krajową Radą Lekarsko-Weterynaryjną określa, w drodze rozporządzenia, tryb i szczegółowe zasady uzyskania tytułu specjalisty przez lekarza weterynarii”. W tym brzmieniu obowiązuje on od upływu sześciu miesięcy od dnia ogłoszenia u.z.l.w.l-w., tj. od 30 lipca 1991 r. W tej sytuacji należy ustalić, czy wymagania art. 92 ust. 1 zd. 2 Konstytucji odnoszą się do ustawy z 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii izbach lekarskich weterynaryjnych. Ustawa ta została bowiem uchwalona pod rządami poprzednio obowiązującej Ustawy Konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym z 17 października 1992 r. i ogłoszona w Dzienniku Ustaw w 1991 r.<sup>36</sup>

Przypomnieć należy utrwalony w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego pogląd, iż „dla oceny konstytucyjności treści normy prawnej miarodajny jest stan konstytucyjny z dnia orzekania, przy ocenie zaś kompetencji prawotwórczej do wydania badanego przepisu i trybu jego ustanowienia – stan konstytucyjny z dnia wydania przepisu”<sup>37</sup>. Tym samym przedmiotem kontroli nie jest ocena procedury w jakiej został ustanowiony art. 3 ust. 2 ustawy z 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii izbach lekarskich, a tylko merytoryczna treść wskazanego art. 3 ust. 2 polegająca na sformułowaniu normy kompetencyjnej pod adresem ministra rolnictwa i gospodarki żywnościowej (aktualnie: Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi), który w porozumieniu z ministrem edukacji narodowej (aktualnie: Minister Edukacji i Nauki po uzgodnieniu z Krajową Radą Lekarsko-Weterynaryjną określa, w drodze rozporządzenia, tryb i szczegółowe zasady uzyskania tytułu specjalisty przez lekarza weterynarii.

---

<sup>36</sup> Dz.U. Nr 84, poz. 426, weszła w życie 8 grudnia 1992 r.

<sup>37</sup> Wyrok z 26 listopada 1997 r., sygn. U 6/97, OTK ZU Nr 5-6/1997, poz. 66, s. 459.



Wymagania, jakim muszą obecnie odpowiadać rozporządzenia, formuje wskazany wyżej art. 92 ust. 1 Konstytucji, który dopuszcza stanowienie rozporządzeń tylko na podstawie „szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania”. Upoważnienie musi mieć charakter szczegółowy pod względem podmiotowym (musi „określać organ właściwy do wydania rozporządzenia”), przedmiotowym (musi wskazywać „zakres spraw przekazanych do uregulowania”) oraz treściowym (musi określać „wytyczne dotyczące treści aktu”). Zwłaszcza ten ostatni element, a mianowicie obowiązek określenia wytycznych stanowi *novum* w polskim systemie prawnym, bo przepisy poprzednio obowiązującej Małej Konstytucji z 1992 r. (art. 56 ust. 2 – gdy chodzi o rozporządzenie ministrów) nie formułowały *expressis verbis* takiego wymagania.

Niemniej zarówno w nauce, jak i w orzecznictwie utrwał się pogląd, że ustawowe upoważnienie do wydania aktu wykonawczego (rozporządzenia) nie może mieć charakteru blankietowego i nie może pozostawiać organom władzy wykonawczej (Radzie Ministrów, Prezesowi Rady Ministrów oraz – co istotne – ministrom) zbyt daleko idącej swobody w kształtowaniu merytorycznych treści rozporządzenia. Jeszcze na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej uchwalonej przez Sejm Ustawodawczy 22 lipca 1952 r.<sup>38</sup> w orzeczeniu sygn. U 4/88 z 19 października 1988 r., Trybunał Konstytucyjny wskazał, że (ówczesna) „Konstytucja PRL nie zezwala na formułowanie ustawowych upoważnień blankietowych”. Dodatkowo w orzeczeniu z 22 września 1997 r., sygn. K 25/97 wskazano, że niedopuszczalne konstytucyjnie jest takie sformułowanie upoważnienia, które w istocie „upoważnia nie do wydania rozporządzenia w celu wykonania ustawy (...), lecz do samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień (...), co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich unormowań czy wskazówek”<sup>39</sup>. Przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. Trybunał Konstytucyjny cytowanym wyżej orzeczeniu w sygn. K 25/97 wskazał, że niedopuszczalne konstytucyjnie jest takie sformułowanie upoważnienia, które w istocie „upoważnia nie do wydania rozporządzenia w celu wykonania ustawy (...), lecz do samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień (...), co do

---

<sup>38</sup> Dz.U. z 1976 r., Nr 7 poz.36.

<sup>39</sup> OTK ZU Nr 3-4/1997, s.304.



których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich unormowań czy wskazówek<sup>40</sup>.

Po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r., Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „w porządku prawnym proklamującym zasadę podziału władz, opartym na prymacie ustawy jako podstawowego źródła prawa wewnętrznego, parlament nie może w dowolnym zakresie cedować funkcji prawodawczych na organy władzy wykonawczej (...) Nie jest dopuszczalne, by prawodawczym decyzjom organu władzy wykonawczej pozostawiać kształtowanie zasadniczych elementów regulacji prawnej”<sup>41</sup>. Tym samym można zasadnie wymagać realizacji obowiązku takiego zredagowania przepisu upoważniającego, aby wyznaczył on pewne minimum kierunku unormowania, jakie mają być zawarte w akcie wykonawczym (rozporządzeniu). Obowiązek ten stawał się tym bardziej wyrazisty im ważniejszy – z punktu widzenia praw obywateli, zasady wyłączności ustawy – stawała się treść uregulowań, które miały być zawarte w akcie wykonawczym (rozporządzeniu).

Z wyraźnego nakazu ustrojodawcy określonego w art. 92 ust. 1 Konstytucji upoważnienie do wydania rozporządzenia musi określać także „wytyczne dotyczące treści aktu”, a brak owych wytycznych stanowi warunek wystarczający dla uznania niekonstytucyjności upoważnienia, nawet jeżeli pozostałe wymagania z art. 92 Konstytucji zostaną spełnione. Należy zwrócić uwagę, że art. 92 Konstytucji nie zdefiniował pojęcia „wytycznych”, a próba ustalenia definicji tego pojęcia w oparciu o koncepcję „pojęć zastanych” skazana jest na niepowodzenie. Należy mieć na uwadze, że „wytyczne dotyczące treści aktu” mogą przybierać różną postać redakcyjną. Mogą one mieć zarówno charakter „negatywny” (poprzez wskazanie ze wszystkich wchodzących w rachubę rozstrzygnięć tych, których ustawodawca sobie nie życzy), jak i charakter „pozytywny” (poprzez wskazanie kryteriów, którymi powinien się kierować prawodawca rządowy normujący przekazany mu zakres spraw, wskazując na cele jakie ma spełnić dane rozporządzenie bądź funkcje, które ma pełnić określona instytucja). Każdorazowo ustawa musi jednak zawierać pewne wskazania wyznaczające kierunki rozwiązań, jakie mają być uwzględnione bądź nieuwzględnione

---

<sup>40</sup> OTK ZU Nr 3–4/1997, s. 304.

<sup>41</sup> OTK ZU Nr 4/1998, s. 262–263; Por. Wyrok TK z 14 marca 1998 r., sygn. K 40/97, OTK ZU Nr 2/1998, poz. 12, s. 72, w którym uznano niekonstytucyjność „upoważnienia blankietowego”.



w rozporządzeniu, przy czym, sposób ujęcia tych wytycznych zakres ich szczegółowości czy treść pozostają w sferze uznania ustawodawcy.

Tym samym kontrola konstytucyjności przepisów ustawy zawierających upoważnienie do wydania rozporządzenia ogranicza się do dwóch kwestii. Po pierwsze, do stwierdzenia czy w ustawie zawarto wytyczne, bo całkowity ich brak przesądza o niekonstytucyjności upoważnienia (prowadzi nieuchronnie do naruszenia art. 92 ust. 1 Konstytucji). Po drugie, do ustalenia czy sposób zredagowania wytycznych pozostaje w zgodzie z ogólnymi zasadami wyłączności ustawy i nakazami, by pewne zagadnienia były regulowane w całości w ustawie. W toku dalszych rozważań należy mieć na uwadze, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ukształtował się pogląd przemawiający za tym, aby „wytyczne” nie musiały być zawarte w przepisie formującym upoważnienie do wydania rozporządzenia, ale w innych przepisach ustawy, o ile tylko pozwala to na precyzyjne zrekonstruowanie treści tych wytycznych. Jeżeli jednak taka rekonstrukcja okazałaby się nieskuteczna, to przepis zawierający upoważnienie do wydania rozporządzenia należy uznać za wadliwy konstytucyjnie, a tym samym niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Art. 3 ust. 2 u.z.l.w.l-w. określa podmiot uprawniony do wydania rozporządzenia oraz wyznacza zakres przedmiotowy materii, które mają zostać uregulowane. Tym samym spełnia wymagania szczegółowości podmiotowej i przedmiotowej upoważnienia. Jakkolwiek art. 3 ust. 2 nie formułuje „wytycznych dotyczących treści aktu” wymaganych na gruncie Konstytucji z 1997 r., ani też nie zawiera postanowień wyznaczających kierunki rozwiązań, jakie mają znaleźć się w rozporządzeniu (wymóg ten istniał już pod rządami poprzednich unormowań konstytucyjnych). To jednak nie dyskwalifikuje jeszcze przepisu upoważniającego dlatego że rekonstrukcja „wytycznych” może być dokonana z innych przepisów ustawy. Konieczne jest zatem udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy w innych niż art. 3 ust. 2 przepisach u.z.l.w.l-w. możliwe jest odnalezienie wskazówek co do „trybu i szczegółowych zasad uzyskania tytułu specjalisty przez lekarza weterynarii”.

Analiza przepisów ustawy prowadzi jednak do wniosku, że ustawodawca nie zawarł żadnych wskazówek dotyczących trybu i szczegółowych zasad uzyskania tytułu specjalisty przez lekarza weterynarii w całości odsyłając do uregulowania tej kwestii w drodze rozporządzenia. Jedynym – poza art. 3 – przepisem ustawowym, który



dotyczy specjalizacji lekarzy weterynarii to art. 10 zawierający wyliczenie zadań samorządu lekarzy weterynarii, do których należy „współdziałanie w sprawach specjalizacji zawodowej” (art. 10 ust. 2 pkt 5 u.z.l.w.l-w.), co dobitnie podkreśla rolę samorządu zawodowego lekarzy weterynarii w sprawach specjalizacji zawodowej (art. 17 ust. 1 Konstytucji).

Z tych powodów brak wytycznych do wydania rozporządzenia (wymaganych na gruncie art. 92 ust. 1 Konstytucji) pozostawia właściwemu do wydania rozporządzenia ministrowi niczym nieskrepowaną swobodę w określeniu trybu i szczegółowych zasad uzyskania tytułu specjalisty przez lekarza weterynarii, co w konsekwencji pozbawia samorząd zawodowy lekarzy weterynarii reprezentowany przez KRL-W możliwości sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu lekarza weterynarii w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony (art. 17 Konstytucji), przez co narusza fundamentalną zasadę ustrojową jaką pozostaje zasada demokratycznego państwa prawnego (art. 2) i wynikające z niej zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz poprawnej (prawidłowej) legislacji. Jak już wskazano Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 14 grudnia 1999 r., skoro art. 92 ust. 1 Konstytucji stanowi „o «wytycznych dotyczących treści aktu», to nie ulega wątpliwości, że wskazania zawarte w ustawie muszą dotyczyć materialnego kształtu regulacji, która ma być zawarta w rozporządzeniu. Wskazania dotyczące spraw proceduralnych (np. nakazujące, by ustanowienie rozporządzenia następowało «w porozumieniu» czy «po zasięgnięciu opinii») nie mogą zastąpić wytycznych merytorycznych, o których mowa w art. 92 ust. 1” (sygn. K 10/99)<sup>42</sup>.

W tym stanie rzeczy należy uznać, że art. 3 ust. 2 u.z.l.w.l-w. jest niezgodny z art. 92 ust. 1 w zw. z art. 17 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji. Uznanie niekonstytucyjności przepisu ustawy zawierającego upoważnienia do wydania rozporządzenia pociąga za sobą utratę mocy obowiązującej wydanego na podstawie tego upoważnienia rozporządzenia. W tym wypadku jest to rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z 28 listopada 1994 r. w sprawie trybu i szczegółowych zasad uzyskania tytułu specjalisty przez lekarza weterynarii<sup>43</sup> zmienione rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 7 lutego 2008 r. zmieniającym

---

<sup>42</sup> Zob. też wyrok TK z 26 października 1999 r., sygn. K 12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120.

<sup>43</sup> Dz.U. Nr 133, poz. 667 ze zm.



rozporządzenie w sprawie trybu i szczegółowych zasad uzyskania tytułu specjalisty przez lekarza weterynarii<sup>44</sup> zmienione przez rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 25 września 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie trybu i szczegółowych zasad uzyskania tytułu specjalisty przez lekarza weterynarii<sup>45</sup>.

Mając na uwadze powyżej wskazane okoliczności wnoszę jak we wstępie.

adw. dr hab. Grzegorz Kuca, prof. UJ

#### **Załączniki:**

- 1) Pełnomocnictwo do czynności prawnych i procesowych przed Trybunałem Konstytucyjnym wraz z opłatą;
- 2) Odpis obwieszczenia Prezydium XI Krajowego Zjazdu Lekarzy Weterynarii w Tarnowie Podgórnym z 23 czerwca 2017 r. w wynikach wyboru Prezesa Krajowej Izby Lekarsko-Weterynaryjnej;
- 3) Uchwała nr 90/2021/VII Krajowej Rady Lekarsko-Weterynaryjnej z 30 listopada 2021 r. w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego podjętej na posiedzeniu nr XVII w dniu 30 listopada stycznia 2021 r. w Warszawie
- 4) Wyciąg z protokołu (punkty 2 i 17) XVII Posiedzenia Krajowej Rady Lekarsko-Weterynaryjnej VII Kadencji, Warszawa 30 listopada 2021 r.;
- 5) Uchwała nr 12/2017/XI, XI Krajowego Zjazdu Lekarzy Weterynarii z 24 czerwca 2017 r. wraz z załącznikiem;
- 6) Uchwała KRL-W nr 59/2020/VII z 25 maja 2020 r. w sprawie wniosku do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o powołanie wskazanych w niej osób na członków Komisji ds. Specjalizacji Lekarzy Weterynarii;

---

<sup>44</sup> Dz.U. Nr 38, poz. 219 ze zm.

<sup>45</sup> Dz.U. poz. 1711.



- 7) Wniosek Opolskiej Izby Lekarsko-Weterynaryjnej z 2 czerwca 2020 r. o zaskarżenie uchwały Rady Lekarsko-Weterynaryjnej z 25 maja 2020 r. w sprawie wniosku do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o powołanie wskazanych w niej osób na członków Komisji ds. Specjalizacji Lekarzy Weterynarii (znak OILW/VIII/P/2/2020);
- 8) Pismo MRiRW z 21 lipca 2020 r. (znak: BHZ.ppw.0210.4.2020.3);
- 9) Pismo Prezesa KRL-W z 22 lipca 2020 r. (znak: KILW/03211/06/20);
- 10) Pismo Prezesa KRL-W z 30 lipca 2020 r. (znak: KILW/03211/06/20);
- 11) Pismo Prezesa KRL-W z 4 września 2020 r. (znak: KILW/03211/06/20);
- 12) Pismo RCL z 22 września 2020 r. (znak: RCL.DPPRI.555.182/2020);
- 13) Pięć odpisów wniosku wraz z załącznikami.

a/a