



Warszawa, 10-10-2023 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

V.7202.15.2023.ŁK

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Warszawie**

via ePUAP

**skarżący: Fundacja Ochrony Zwierząt
Vet-Alert z/s w Krzemieniewie**

(d. Fundacja Centrum Leczenia Zwierząt)

/adres do doręczeń w aktach sprawy/

**organ: Krajowa Rada Lekarsko-
Weterynaryjna**

/adres do doręczeń w aktach sprawy/

uczestnik: Rzecznik Praw Obywatelskich

REGON: 012093073

/RPO/SkrytkaESP

sygn. IV SA/Wa 1744/23

Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich

Działając na podstawie art. 8 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 259 ze zm.) oraz art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1058):

- 1) zgłaszam udział w postępowaniu ze skargi Fundacji Ochrony Zwierząt Vet-Alert z/s w Krzemieniewie (d. Fundacja Centrum Leczenia Zwierząt) na uchwałę Nr 5/2023/VIII Prezydium Krajowej Rady Lekarsko-Weterynaryjnej z 30 maja 2023 r. w przedmiocie skreślenia z ewidencji zakładów leczniczych dla zwierząt;
- 2) wnoszę o uchylenie w całości zarówno ww. uchwały, jak i poprzedzającej ją uchwały nr 119/2023/VIII/E Rady Zachodniopomorskiej Izby Lekarsko-Weterynaryjnej w Szczecinie z 27 stycznia 2023 r. jako wydanych z uchybieniem art. 16 ust. 1 i art. 17 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o zakładach leczniczych dla zwierząt (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 24) w zw. z art. 12 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP poprzez ich błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że wymogiem bezwzględnie niezbędnym do uzyskania wpisu w rejestrze zakładów leczniczych dla zwierząt jest prowadzenie działalności gospodarczej przez podmiot ubiegający się o wpis;
- 3) ewentualnie, wnoszę zaś o skierowanie przez Sąd, w oparciu o art. 193 Konstytucji RP, pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego, dotyczącego zgodności art. 16 ust. 1 i art. 17 ust. 1 i 4 ustawy o zakładach leczniczych dla zwierząt, rozumianych w ten sposób, że wymogiem niezbędnym do uzyskania przez fundację, której celem statutowym jest ochrona zdrowia zwierząt wpisu w ewidencji zakładów leczniczych dla zwierząt jest prowadzenie działalności gospodarczej przez podmiot ubiegający się o wpis, z art. 12 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

1. Ostateczną uchwałą z 30 maja 2023 r. Prezydium Krajowej Rady Lekarsko-Weterynaryjnej utrzymało w mocy, wydaną w pierwszej instancji, uchwałę Rady Zachodniopomorskiej Izby Lekarsko-Weterynaryjnej w Szczecinie z 27 stycznia 2023 r. w przedmiocie wykreślenia z ewidencji zakładów leczniczych dla zwierząt, zakładu leczniczego dla zwierząt pod nazwą Gabinet Weterynaryjny „Na Fińskiej”, działającego w Koszalinie, a utworzonego i prowadzonego przez Fundację Centrum Leczenia Zwierząt z/s w Krzemieniewie. W uzasadnieniu skarżonej uchwały, organ wyjaśnił, że w toku wszczętego z urzędu postępowania stwierdzono, że wnioskując o uzyskanie wpisu w ewidencji zakładów leczniczych dla zwierząt, Fundacja złożyła niezgodne ze stanem faktycznym oświadczenie, o którym mowa w art. 17 ust. 4 ustawy o zakładach leczniczych dla zwierząt (o spełnieniu wymagań dotyczących prowadzenia

działalności w zakresie prowadzenia zakładu leczniczego dla zwierząt). W toku postępowania zostało ustalone, że Fundacja w dacie złożenia wniosku nie prowadziła i nadal nie prowadzi działalności gospodarczej, co – w ocenie organów obu instancji – wyklucza możliwość prowadzenia zakładu leczniczego dla zwierząt, które prowadzić mogą wyłącznie podmioty prowadzące działalność gospodarczą. Stwierdzenie powyższego oznaczało, zdaniem organów, że do wpisu zakładu prowadzonego przez skarżącą doszło z naruszeniem prawa i obligowało – stosownie do art. 19 ust. 3 ustawy o zakładach leczniczych dla zwierząt – do skreślenia tego zakładu z ewidencji.

2. Skargę na przywołaną wyżej uchwałę z 30 maja 2023 r. złożyła Fundacja Centrum Leczenia Zwierząt z/s w Krzemieniewie (obecna nazwa Fundacji to Fundacja Ochrony Zwierząt Vet-Alert), zarzucając wydanie jej z naruszeniem przepisów ustawy o zakładach leczniczych dla zwierząt. W uzasadnieniu skargi, Fundacja przedstawiła szczegółowo przebieg zdarzeń, których skutkiem było w jej ocenie wszczęcie z urzędu postępowania o skreślenia z ewidencji zakładów leczniczych dla zwierząt. Opisała także charakter prowadzonej przez siebie działalności, będącej działalnością pożytku publicznego.
3. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich skarga Fundacji jest zasadna, albowiem kwestionowane uchwały organów samorządu zawodowego lekarzy weterynarii zapadły w warunkach błędnej wykładni przepisów ustawy o zakładach leczniczych dla zwierząt. Prawidłowa ich wykładnia, uwzględniająca normy i zasady konstytucyjne, powinna prowadzić do wniosku, że prowadzenie działalności gospodarczej nie jest wymogiem niezbędnym do uzyskania wpisu w ewidencji zakładów leczniczych dla zwierząt i – w konsekwencji – prowadzenia takiego zakładu.
4. Zgodnie z przepisami ustawy o zakładach leczniczych dla zwierząt w ich aktualnym brzmieniu, prowadzenie zakładu leczniczego dla zwierząt jest działalnością regulowaną w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (art. 16 ust. 1 ustawy), a świadczenie usług weterynaryjnych jest możliwe po uzyskaniu wpisu w ewidencji zakładów leczniczych dla zwierząt, która jest rejestrem działalności regulowanej w rozumieniu przepisów Prawa przedsiębiorców (art. 16 ust. 2 ustawy). Podmiot ubiegający się o wpis w ewidencji, obok spełnienia warunków „technicznych” do prowadzenia takiej działalności (m.in. lokalowych, dotyczących personelu), musi posiadać wpis do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej

albo Krajowego Rejestru Sądowego (art. 17 ust. 1 ustawy). Wraz z wnioskiem o wpis w ewidencji, podmiot ubiegający się o wpis zobowiązany jest przy tym do złożenia oświadczenia, obejmującego m.in. oświadczenie o znajomości i spełnianiu warunków prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia zakładu leczniczego dla zwierząt określonych w ustawie (art. 17 ust. 4 ustawy). Z przywołanych regulacji organy obu instancji wywiodły wniosek, że niezbędnym wymogiem do uzyskania wpisu w ewidencji zakładów leczniczych dla zwierząt (i w konsekwencji – świadczenia usług weterynaryjnych) jest prowadzenie działalności gospodarczej.

5. Obecny kształt przywołanych przepisów ustawy o zakładach leczniczych dla zwierząt został jej nadany ustawą z dnia 21 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o zakładach leczniczych dla zwierząt (Dz.U. Nr 220 poz. 1433). W uzasadnieniu jej projektu (druk 1028 Sejmu RP VI kadencji) wskazano, że „celem projektowanej ustawy jest objęcie podmiotów prowadzących zakłady lecznicze dla zwierząt przepisami zawartymi w ustawie z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, czyli uznanie zakładów weterynaryjnych za przedsiębiorstwa. Umożliwi to korzystanie przez nie z ułatwień prawnych i ekonomicznych przewidzianych w w/w ustawie. [...] Zgodnie z dotychczasowym stanem prawnym określonym w art. 1 ust. 3 ww. ustawy, do zakładów leczniczych dla zwierząt nie miały zastosowania przepisy ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej. Z tego powodu podmioty, które spełniają wszelkie przesłanki wynikające z ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, aby być uznanymi za przedsiębiorców, podlegają wyłączeniu ze wszelkich ułatwień prawnych i ekonomicznych przewidzianych dla tej grupy, w szczególności dla mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorstw. [...] Nowe przepisy będą powodować konieczność rejestracji działalności w odpowiednim dla formy prawnej podmiotu prowadzącego zakład rejestrze, co pozwoli na korzystanie przez zakłady lecznicze dla zwierząt z ułatwień prawnych i ekonomicznych przewidzianych dla tej grupy. Jednocześnie należy utrzymać przepisy dotyczące konieczności weryfikacji spełniania warunków ustawowych prowadzenia działalności przez zakłady lecznicze dla zwierząt, dostosowując te wymogi do przepisów o swobodzie działalności gospodarczej. To spowoduje, że dotychczasowa ewidencja tej działalności stanie się rejestrem działalności regulowanej. [...]”.
6. W świetle przytoczonego *in extenso* uzasadnienia wprowadzenia zmian do ustawy o zakładach leczniczych dla zwierząt, nie powinno budzić wątpliwości, że

celem ustawodawcy było nie tyle „zmuszenie” podmiotów prowadzących zakłady lecznicze dla zwierząt do prowadzenia działalności gospodarczej, co „danie im takiej możliwości”. Podmioty te miały w ten sposób uzyskać możliwość korzystania z istniejących form wsparcia przedsiębiorczości. Projektodawca nie przewidywał, by samo prowadzenie działalności gospodarczej przez podmiot prowadzący zakład leczniczy dla zwierząt stanowiło w jakimkolwiek stopniu środek służący zapewnieniu bezpieczeństwa wykonywania tej działalności. Miało służyć tylko i wyłącznie samym tym podmiotom w celu ułatwienia świadczenia przez nie usług. Taki charakter wprowadzonych do ustawy z dniem 27 grudnia 2008 r. rozwiązań jest wyraźnie widoczny przy uwzględnieniu faktu, że znowelizowane przepisy ustawy nie determinują zakresu (przedmiotu) działalności gospodarczej, która powinna być prowadzona przez podmiot ubiegający się o wpis w ewidencji zakładów leczniczych dla zwierząt. Ustawa nie wymaga bowiem by była to działalność gospodarcza w zakresie weterynarii (PKD 75.00.Z.), stąd literalnie, realizuje ten wymóg zarejestrowanie działalności gospodarczej w jakimkolwiek przedmiocie. Już pobieżnie przeglądając dostępne publicznie ewidencje wojewódzkie odnaleźć można w nich zakłady prowadzone przez podmioty, nieparające się działalnością gospodarczą w zakresie weterynarii. O ile w przypadku np. zakładów prowadzonych przez uczelnie rolnicze (prowadzące zwykle działalność gospodarczą w zakresie edukacji) można tę kwestię uznać za wytłumaczalną, biorąc pod uwagę treść art. 1 ust. 2 ustawy („zakład leczniczy dla zwierząt może być utworzony i utrzymywany również w celu realizacji zadań dydaktycznych i badawczych w powiązaniu ze świadczeniem usług weterynaryjnych”), o tyle w ewidencjach można odnaleźć również zakłady utworzone przez podmioty prowadzące działalność np. wyłącznie w zakresie robót budowlanych, czy „pozostałej działalności usługowej nigdzie nie sklasyfikowanej”.

7. Na brak racjonalnego uzasadnienia dla literalnej wykładni omawianych przepisów ustawy o zakładach leczniczych dla zwierząt wskazuje ponadto analiza analogicznych w istocie przepisów dotyczących działalności leczniczej. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 991 ze zm.), podmiotami leczniczymi, podlegającymi wpisowi do rejestru podmiotów leczniczych (art. 100 i nast. tej ustawy) są – obok przedsiębiorców – także m.in. fundacje i stowarzyszenia, których celem statutowym jest wykonywanie zadań w zakresie ochrony zdrowia i których

statut dopuszcza prowadzenie działalności leczniczej, czy kościelne osoby prawne i jednostki organizacyjne.

8. Konstytucja RP w art. 12 ustanawia gwarancję wolności zrzeszania się. W doktrynie wskazuje się, że zasada ta nie obejmuje wyłącznie samej możliwości tworzenia dobrowolnych zrzeszeń, ale również obowiązek zapewnienia otoczenia prawnego umożliwiającego im realizację zakładanych przez nie celów (por. P. Tuleja [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radzewicz, P. Tuleja, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, LEX/el. 2021, art. 12). Z kolei do ograniczenia wolności zrzeszania się, w tym do ograniczenia możliwości realizacji zakładanych przez członków zrzeszenia celów, pełne zastosowanie znajduje m.in. art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, uzależniający dopuszczalność ograniczeń od ich niezbędności w demokratycznym państwie prawnym z uwagi na inne, chronione konstytucyjnie wartości. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, przepisy ustawy o ochronie zwierząt odczytywane wyłącznie literalnie, tak jak to uczyniły w niniejszej sprawie organy obu instancji, nie mogą zostać uznane za spełniające wymóg proporcjonalności wynikający z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Brak jest bowiem racjonalnego uzasadnienia dla ograniczenia możliwości prowadzenia zakładu leczniczego dla zwierząt przez podmioty korzystające z wolności zrzeszania się dla realizacji takich celów jak ochrona zwierząt w sytuacji, gdy z jednej strony tego rodzaju działalność została uznana przez samego ustawodawcę za działalność pożytku publicznego (por. art. 3 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 18 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. z 2023 r. poz. 571); z drugiej, ustawodawca odrębnie określa wymogi dla bezpiecznego wykonywania działalności w zakresie prowadzenia zakładu leczniczego dla zwierząt, które to wymogi wiążą każdy podmiot zamierzający tego działalność prowadzić (por. art. 5-11 ustawy o zakładach leczniczych dla zwierząt); a z trzeciej, ustawodawca dopuszcza prowadzenie zakładu leczniczego dla zwierząt przez podmiot nawet nieprowadzący działalności gospodarczej w zakresie weterynarii. Prokonstytucyjna i systemowa wykładnia omawianych regulacji prowadzić powinna do wniosku, że podmiot taki jak skarżący (fundacja, której celem statutowym jest ochrona zdrowia zwierząt), ma możliwość prowadzenia zakładu leczniczego dla zwierząt.
9. Mając powyższe na względzie, wnoszę jak na wstępie. Jednocześnie w przypadku, gdyby Sąd uznał, że nie podzielił stanowiska Rzecznika co do właściwej interpretacji 16 ust. 1 i 17 ust. 1 i 4 ustawy o zakładach leczniczych dla

zwierząt, wnoszę o wystosowanie pytania prawnego do Trybunału
Konstytucyjnego w przedmiocie zgodności tych przepisów z art. 12 i art. 31 ust.
3 Konstytucji RP.

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/