



Poznań, dnia 12.11.2020 roku

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

Al. Jana Christiana Szucha 12a
00-918 Warszawa

Skarżący:

D F

reprezentowany przez:

radcę prawnego Magdalenę Lubbe
wpisaną na listę radców prawnych prowadzoną
przez Okręgową Izbę Radców Prawnych
w Poznaniu pod nr Pz-2298/07

adres do doręczeń:

Lubbe, Łuczak, Grykiel - Radcowie Prawni sp. p.
ul. Podgórze 8/7, 61-749 Poznań

SKARGA KONSTYTUCYJNA

Działając w imieniu Skarżącego, Pana D F, w oparciu o załączone pełnomocnictwo, na podstawie art. 79 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm. – zwanej dalej: „**Konstytucją RP**”) oraz art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 30.11.2016 roku o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 2072 z późn. zm.) niniejszym składam skargę konstytucyjną i wnoszę o:

- 1) stwierdzenie, że art. 46b ust. 1 ustawy z dnia 21.12.1990 roku o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1140, zwanej dalej: „**Ustawą weterynaryjną**”), w zakresie, w jakim nie przewiduje sądowej kontroli nad orzeczeniami wydanymi przez Krajowy Sąd Lekarsko-Weterynaryjny w drugiej instancji w dyscyplinarnym postępowaniu wyjaśniającym, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 i art. 77 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;
- 2) stwierdzenie, że art. 46b ust. 1 Ustawy weterynaryjnej, w zakresie, w jakim różnicuje prawo pokrzywdzonego do sądowej kontroli nad orzeczeniami drugoinstancyjnymi zapadłymi w postępowaniu dyscyplinarnym w zależności od tego, na jakim etapie postępowania dyscyplinarnego zapadły (tj. czy na etapie postępowaniu wyjaśniającego, czy też postępowania w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej), jest niezgodny z art. 32 ust. 1 w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP;
- 3) zasądzenie od Skarbu Państwa – Sejmu RP na rzecz Skarżącego zwrotu kosztów postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, w tym zwrotu kosztów zastępstwa radcowskiego.

OKREŚLENIE PODSTAW SKARGI KONSTYTUCYJNEJ

1. Wskazanie orzeczenia naruszającego przysługujące Skarżącemu prawa i wolności konstytucyjne oraz daty jego doręczenia

Skarżący łączy naruszenie przysługujących mu konstytucyjnych praw i wolności z postanowieniem Sądu Najwyższego z dnia .08.2020 roku wydanym w sprawie o sygnaturze akt (zwanym dalej: „**Postanowieniem SN**”), którym utrzymano w mocy zarządzenie Przewodniczącego Krajowego Sądu Lekarsko-Weterynaryjnego z dnia .01.2020 roku (sygn. akt). Postanowienie SN zostało doręczone Skarżącemu w dniu 28.09.2020 roku.

2. Przedstawienie argumentów świadczących o ostateczności Postanowienia SN i wyczerpaniu przez Skarżącego drogi prawnej

Postępowanie zakończone wydaniem Postanowienia SN zostało wszczęte pismem Skarżącego z dnia .03.2018 roku, którym zwrócił się on do Krajowego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej z wnioskiem o zbadanie, czy D S, Prezes Izby Lekarsko - Weterynaryjnej, dopuściła się naruszenia przepisów Ustawy weterynaryjnej i Kodeksu Etyki Lekarza Weterynarii. Przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego (w którym Skarżący występował w roli pokrzywdzonego) powierzono Rzecznikowi Odpowiedzialności Zawodowej Izby Lekarsko - Weterynaryjnej, który postanowieniem z dnia .12.2018 roku umorzył postępowanie wyjaśniające. Postanowienie to zostało zaskarżone przez Skarżącego zażaleniem z dnia .01.2019 roku, skierowanym do Krajowego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej. Krajowy Rzecznik Odpowiedzialności Zawodowej postanowieniem z dnia .03.2019 roku nie uwzględnił zażalenia Skarżącego i utrzymał w mocy zaskarżone przez niego postanowienie. W dniu .04.2019 roku Skarżący zaskarżył postanowienie Krajowego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej zażaleniem skierowanym do Krajowego Sądu Lekarsko - Weterynaryjnego. Postanowieniem z dnia .06.2019 roku, Krajowy Sąd Lekarsko-Weterynaryjny pozostawił zażalenie Skarżącego bez rozpoznania. Postanowienie to zostało doręczone Skarżącemu w dniu 01.07.2019 roku.

Pismem z dnia .07.2019 roku Skarżący wniósł o przywrócenie terminu do wniesienia zażalenia na postanowienie Krajowego Sądu Lekarsko-Weterynaryjnego z dnia .06.2019 roku (załączając do wniosku to zażalenie). Zgodnie bowiem z art. 62 ust. 1 pkt. 1 Ustawy weterynaryjnej w zw. z art. 430 § 2 k.p.k., na postanowienie sądu odwoławczego o pozostawieniu środka odwoławczego bez rozpoznania przysługuje zażalenie do innego równorzędnego składu sądu odwoławczego. Zatem na postanowienie Krajowego Sądu Lekarsko-Weterynaryjnego o pozostawieniu bez rozpoznania zażalenia Skarżącego na postanowienie Krajowego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej przysługiwało zażalenie do innego równorzędnego składu Krajowego Sądu Lekarsko-Weterynaryjnego.

Trzeba przy tym zaznaczyć, że w sprawie Skarżącego wystąpiły oczywiste podstawy do przywrócenia terminu – postanowienie Krajowego Sądu Lekarsko-Weterynaryjnego zostało bowiem doręczone Skarżącemu (niereprezentowanemu wówczas przez profesjonalnego pełnomocnika) bez wymaganego prawem pouczenia o przysługującym mu zażaleniu do innego,

równorzędnego składu tego sądu (zob. art. 62 ust. 1 pkt 1 Ustawy weterynaryjnej w zw. z art. 100 § 8 w zw. z art. 430 § 2 k.p.k.). Należy przy tym zauważyć, że zgodnie z art. 16 § 1 k.p.k. (stosowanym w związku z art. 62 ust. 1 pkt. 1 Ustawy weterynaryjnej), jeżeli organ prowadzący postępowanie jest obowiązany pouczyć uczestników postępowania o ciążących obowiązkach i o przysługujących im uprawnieniach, brak takiego pouczenia lub mylne pouczenie nie może wywoływać ujemnych skutków procesowych dla uczestnika postępowania. Przepis ten konstytuuje tzw. zasadę informacji procesowej, określaną w literaturze również mianem zasady „lojalności procesowej” lub zasady rzetelnego procesu. Jej obecność w systemie prawnym uzasadniona jest potrzebą urzeczywistnienia konstytucyjnego prawa do sądu (A. Sakowicz, *Komentarz do art. 16*, [w:] K.T. Boratyńska, A. Górski, A. Sakowicz, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Wyd. 6, Warszawa 2015: za: Legalis). W doktrynie i orzecznictwie zgodnie wskazuje się, iż niepouczony lub mylnie pouczony o możliwości i terminie zaskarżenia decyzji procesowej może zasadnie domagać się przywrócenia terminu, a organ rozpatrujący jego żądanie nie może odmówić przywrócenia terminu (zob. uchwała SN z dnia 19 marca 1970 r., VI KZP 1/70, OSNKW 1970, nr 4-5, poz. 34; wyrok SN z dnia 31 marca 1987 r., V KRN 61/87, OSNPG 1987, nr 8, poz. 106; postanowienie SN z dnia 15 czerwca 2011 r., II KZ 22/11, LEX nr 847149 oraz T. Grzegorzczak, *Kodeks postępowania karnego. Tom I. Artykuły 1-467. Komentarz*, LEX 2014).

Pomimo istnienia oczywistych przesłanek do przywrócenia Skarżącemu terminu na wniesienie zażalenia, postanowieniem z dnia .09.2019 roku Krajowy Sąd Lekarsko-Weterynaryjny odmówił Skarżącemu przywrócenia terminu na wniesienie tego zażalenia. Na postanowienie to Skarżący wniósł zażalenie w dniu .09.2019 roku. Postanowieniem z dnia .10.2019 roku Krajowy Sąd Lekarsko-Weterynaryjny utrzymał jednak w mocy swoje wcześniejsze postanowienie o odmowie przywrócenia terminu.

Naruszenie prawa, którego dopuścił się Krajowy Sąd Lekarsko-Weterynaryjny, jest ewidentne. Na postanowienie z dnia .10.2019 roku Skarżącemu nie przysługiwał już jednak żaden środek odwoławczy. W świetle art. 46b ust. 1 Ustawy weterynaryjnej *a contrario*, od prawomocnego orzeczenia wydanego przez Krajowy Sąd Lekarsko-Weterynaryjny w drugiej instancji, kończącego postępowanie wyjaśniające, kasacja nie przysługuje (o czym szerzej dalej). Taki stan normatywny jest oczywiście niekonstytucyjny, co zostanie niżej wykazane.

Skarżący, zamierzając wystąpić z niniejszą skargą konstytucyjną, musiał jednak wnieść nieprzysługujący mu środek zaskarżenia w celu uzyskania ostatecznego orzeczenia opartego na art. 46b ust. 1 Ustawy weterynaryjnej. Konieczność przedsięwzięcia takiego działania wynika z jednolitego w tym zakresie orzecznictwa TK (zob. m.in. postanowienie TK z dnia 10.03.2015 r., sygn. akt SK 65/13, publ. LEX). Dlatego też w dniu .12.2019 roku Skarżący wniósł kasację od postanowienia Krajowego Sądu Lekarsko-Weterynaryjnego z dnia .10.2019 roku. Zarządzeniem z dnia .01.2020 roku Przewodniczący Krajowego Sądu Lekarsko-Weterynaryjnego odmówił przyjęcia kasacji, a Skarżący zaskarżył to zarządzenie zażaleniem z dnia .02.2020 roku. Na skutek tego zażalenia zostało wydane Postanowienie SN utrzymujące w mocy zarządzenie Przewodniczącego Krajowego Sądu Lekarsko-Weterynaryjnego. Sąd Najwyższy przesądził w nim o tym, że w świetle art. 46b ust. 1 Ustawy weterynaryjnej Skarżącemu nie przysługuje prawo do zaskarżenia kasacją postanowienia Krajowego Sądu Lekarsko-Weterynaryjnego z dnia .10.2019 roku.

To właśnie Postanowienie SN stanowi „ostateczne orzeczenie” w rozumieniu przepisów Konstytucji RP i ustawy o TK. Nie można mieć również wątpliwości, że zapadło ono po wyczerpaniu przez Skarżącego drogi prawnej – na Postanowienie SN Skarżącemu nie przysługuje już bowiem żaden środek odwoławczy.

3. Wskazanie konstytucyjnych praw i wolności, które zostały naruszone Postanowieniem SN

W ocenie Skarżącego, Postanowieniem SN zostały naruszone:

- prawo do rozpatrzenia sprawy przed sąd, w tym prawo do sądowej kontroli nad dyscyplinarnym postępowaniem wyjaśniającym prowadzonym przez organy odpowiedzialności zawodowej działające w ramach samorządu zawodowego lekarzy weterynarii (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP);
- prawo do sądowego dochodzenia naruszonych wolności lub praw, w tym prawo do sądowego dochodzenia praw naruszonych w toku dyscyplinarnego postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez organy odpowiedzialności zawodowej działające w ramach samorządu zawodowego lekarzy weterynarii (art. 77 ust. 2 Konstytucji RP);
- prawo do równości w prawie do sądowej kontroli nad postępowaniem dyscyplinarnym prowadzonym przez organy odpowiedzialności zawodowej działające w ramach samorządu zawodowego lekarzy weterynarii, w tym prawo do równego dostępu do środków zaskarżenia (art. 32 ust. 1 w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP).

4. Wskazanie argumentów świadczących o tym, że zakwestionowany przepis stanowił podstawę Postanowienia SN

W uzasadnieniu Postanowienia SN powołano się na treść art. 46b ust. 1 Ustawy weterynaryjnej, przyjmując, że „prawomocnymi orzeczeniami w rozumieniu tego przepisu mogą być jedynie merytoryczne rozstrzygnięcia, odpowiadające wydawanym w postępowaniu karnym wyrokom, zapadające dopiero po wniesieniu przez rzecznika odpowiedzialności zawodowej wniosku o ukaranie” (s. 3 uzasadnienia Postanowienia SN). Na uzasadnienie tego stanowiska przywołano szereg orzeczeń Sądu Najwyższego zapadłych na gruncie brzmiącego niemal identycznie jak zaskarżony przepis art. 95 ust. 1 ustawy o izbach lekarskich.

Tym samym, w Postanowieniu SN przyjęto, że z art. 46b ust. 1 Ustawy weterynaryjnej *a contrario* wynika, że od prawomocnego orzeczenia wydanego przez Krajowy Sąd Lekarsko-Weterynaryjny w drugiej instancji w dyscyplinarnym postępowaniu wyjaśniającym kasacja nie przysługuje.

5. Informacja o wniesionych nadzwyczajnych środkach zaskarżenia

Skarżący dotychczas nie wniósł od Postanowienia SN żadnych nadzwyczajnych środków zaskarżenia.

UZASADNIENIE SKARGI KONSTYTUCYJNEJ

I. STAN FAKTYCZNY

Jak już wyżej wspomiano, pismem z dnia .03.2018 roku Skarżący zwrócił się do Krajowego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej z wnioskiem o zbadanie, czy D S , Prezes Izby Lekarsko - Weterynaryjnej, dopuściła się naruszenia przepisów Ustawy weterynaryjnej i Kodeksu Etyki Lekarza Weterynarii. Skarżący zdecydował się zainicjować postępowanie wyjaśniające, ponieważ D S , Prezes Izby Lekarsko - Weterynaryjnej, publicznie pomówiła Skarżącego, zarzucając mu niewłaściwe wykonywanie obowiązków zawodowych. Nieprawdziwe, całkowicie bezpodstawne, zniesławiające zarzuty zostały sformułowane w mailu adresowanym do wszystkich lekarzy weterynarii Izby

W imię solidarności zawodowej i mając na względzie Kodeks Etyki Lekarza Weterynarii, Skarżący zdecydował się dochodzić swych naruszonych praw nie w postępowaniu cywilnym czy karnym, ale w postępowaniu prowadzonym przez organy dyscyplinarne jego samorządu zawodowego. Niestety, toczące się przed tymi organami postępowanie wyjaśniające od początku prowadzone było w sposób uniemożliwiający Skarżącemu ochronę jego praw, co było możliwe przede wszystkim dlatego, że *de lege lata* nie podlega ono kontroli sądowej.

II. PRZEDMIOT KONTROLI – art. 46b ust. 1 Ustawy weterynaryjnej

Przedmiot kontroli stanowi art. 46b ust. 1 Ustawy weterynaryjnej. Przepis ten reguluje możliwość zaskarżania do Sądu Najwyższego orzeczeń zapadłych w postępowaniu dyscyplinarnym prowadzonym przez organu samorządu zawodowego lekarzy weterynarii. W jego świetle, od prawomocnego orzeczenia wydanego przez Krajowy Sąd Lekarsko-Weterynaryjny w drugiej instancji, kończącego postępowanie w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej przysługuje kasacja do Sądu Najwyższego w terminie 2 miesięcy od dnia doręczenia orzeczenia. Z tego środka zaskarżenia skorzystać mogą:

- osoba fizycznej, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadającej osobowości prawnej, której dobro prawne zostało bezpośrednio naruszone lub zagrożone działaniem lub zaniechaniem lekarza weterynarii i która wniosła skargę do rzecznika odpowiedzialności zawodowej (a więc pokrzywdzony deliktem dyscyplinarnym),
- obwiniony lekarz weterynarii,
- Krajowy Rzecznik Odpowiedzialności Zawodowej,
- minister właściwy do spraw rolnictwa,
- Prezes Krajowej Rady Lekarsko-Weterynaryjnej.

Należy w tym miejscu zauważyć, że postępowanie dyscyplinarne, podobnie jak postępowanie karne, przebiega w trzech fazach: wyjaśniającej (odpowiednik postępowania przygotowawczego), w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej (faza właściwa, w której rozstrzyga się o winie i karze) oraz wykonawczej.

Faza wyjaśniająca uregulowana jest przepisami Ustawy weterynaryjnej i wydanego na jej podstawie Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 29.07.1993 r. w sprawie postępowania dotyczącego odpowiedzialności zawodowej lekarzy weterynarii (dalej: „**Rozporządzenie**”). Postępowanie wyjaśniające toczy się przed organem samorządu zawodowego – Rzecznikiem odpowiedzialności zawodowej. To ten organ decyduje o tym, czy wystąpić z wnioskiem o ukaranie (wszczynając tym samym postępowanie w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej), czy też umorzyć postępowanie wyjaśniające albo nawet w ogóle odmówić jego wszczęcia. Pokrzywdzony deliktem dyscyplinarnym nie może samodzielnie doprowadzić do wszczęcia postępowania w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej lekarza weterynarii.

W razie umorzenia postępowania wyjaśniającego przez Rzecznika odpowiedzialności zawodowej, pokrzywdzony może jedynie zaskarżyć to postanowienie do wyższego organu samorządu zawodowego – odpowiednio: Krajowego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej albo Krajowego Sądu Lekarsko-Weterynaryjnego (§ 23 ust. 3 i 4 Rozporządzenia). Orzeczeń tych organów samorządu zawodowego pokrzywdzony nie może już zaskarżyć ani do sądu powszechnego ani do Sądu Najwyższego. Zaskarżony art. 46b ust. 1 Ustawy weterynaryjnej przewiduje bowiem możliwość zaskarżenia do takiego sądu jedynie ostatecznego orzeczenia w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej. *De lege lata* nie ma natomiast możliwości zaskarżenia do sądu powszechnego czy Sądu Najwyższego postanowień wydawanych przez organy odpowiedzialności zawodowej samorządu lekarzy weterynarii w postępowaniu wyjaśniającym.

Tym samym, ze względu na niekonstytucyjne (jak zostanie niżej wykazane) pominięcie prawodawcze, jakiego dopuszczono się w art. 46b ust. 1 Ustawy weterynaryjnej, **pokrzywdzony deliktem dyscyplinarnym jest całkowicie uzależniony od organów odpowiedzialności zawodowej, które mogą odmówić mu ochrony jego praw już na etapie postępowania wyjaśniającego. Nie może on temu skutecznie przeciwdziałać, gdyż orzeczenia zapadłe na tym etapie postępowania nie podlegają kontroli sądowej.** Mankamenty tego rozwiązania uwidaczniają się z całą mocą wówczas, gdy (jak w przypadku Skarżącego) pokrzywdzony próbuje pociągnąć do odpowiedzialności osobę wpływową, pełniącą funkcje w organach samorządu zawodowego.

III. KONSTYTUCYJNE WZORCE KONTROLI

1) Art. 45 ust. 1 Konstytucji RP

Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

Na gruncie tego przepisu, Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie opowiada się za szerokim rozumieniem pojęcia „sprawy”, przyjmując, że „mamy z nią do czynienia w każdym przypadku, gdy zachodzi konieczność rozstrzygnięcia o prawach i wolnościach jednostki oraz jej chronionych prawem interesach, zarówno w razie ich naruszenia czy zagrożenia, jak i konieczności ich autorytatywnego ustalenia” (tak zamiast wielu: Wyrok TK z dnia 06.11.2012 r., sygn. akt K 21/11 i wskazane tam wcześniejsze orzeczenia). **Powszechnie przyjmuje się, że charakter „sprawy” mają również kwestie rozstrzygane w postępowaniach dyscyplinarnych prowadzonych przez organy samorządów zawodowych. Podkreśla się przy tym, że**

postępowania te mają charakter postępowań represyjnych *sensu largo* i są podobne do postępowań karnych. W konsekwencji, każdej ze stron tych postępowań przysługuje konstytucyjne prawo do sądowej kontroli zapadłych w nich rozstrzygnięć.

2) Art. 77 ust. 2 Konstytucji RP

Z kolei art. 77 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw.

O ile art. 45 ust. 1 Konstytucji RP gwarantuje prawo do sądu w ujęciu „pozytywnym”, o tyle art. 77 ust. 2 Konstytucji wyraża jego negatywny aspekt. Adresatem normy wyrażonej w art. 77 ust. 2 Konstytucji RP jest bowiem ustawodawca, któremu norma ta zakazuje stanowienia przepisów zamykających sądową drogę dochodzenia naruszonych konstytucyjnych wolności i praw. Związek między tymi przepisami Konstytucji wyraża się także w tym, że wykluczenie sądowej ochrony naruszonych wolności i praw jest zawsze pozbawieniem jednostki prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, gwarantowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP (tak wprost: wyrok TK z dnia 06.11.2012 r., sygn. akt K 21/11 i wskazane tam wcześniejsze orzeczenia).

W świetle powyższych ustaleń nie może dziwić fakt, że w zdecydowanej większości orzeczeń TK odnoszących się do zagadnienia prawa do sądowej kontroli orzeczeń organów dyscyplinarnych działających w ramach samorządów zawodowych, art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP przywoływane są obok siebie jako wzorce kontroli. Wykluczenie sądowej kontroli postępowania dyscyplinarnego stanowi bowiem również zamknięcie drogi sądowej dochodzenia naruszonych w nim wolności i praw, jak i praw i wolności, których naruszenia dochodzono w postępowaniu dyscyplinarnym (niebędącym przecież postępowaniem sądowym).

3) Art. 31 ust. 3 Konstytucji RP

Jakkolwiek w zdecydowanej większości orzeczeń TK odnoszących się do zagadnienia prawa do sądowej kontroli orzeczeń organów dyscyplinarnych działających w ramach samorządów zawodowych, art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP stanowiły samodzielnie konstytucyjne wzorce kontroli, to z ostrożności procesowej Skarżący powołuje te przepisy również w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Przy przyjęciu pewnych założeń, art. 46b ust. 1 Ustawy weterynaryjnej może zostać bowiem uznany za regulację nie tyle w ogóle uniemożliwiającą, co ograniczającą możliwość zaskarżania orzeczeń dyscyplinarnych wydawanych przez organy samorządu zawodowego lekarzy weterynarii.

Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

W nauce przedmiotu i orzecznictwie Trybunału zgodnie wskazuje się, że z przepisu tego wynika, iż badając dopuszczalność ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw, należy odpowiedzieć na następujące pytania:

- czy wprowadzenie regulacji ustawodawczej znajduje uzasadnienie w wartości konstytucyjnej (wymóg uzasadnienia aksjologicznego)?
- czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (wymóg adekwatności)?
- czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (wymóg niezbędności)?
- czy efekty wprowadzenia regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (wymóg proporcjonalności)?

(tak zamiast wielu: orzeczenie TK z dnia 26 kwietnia 1995 roku, sygn. akt K 11/94, publ. OTK 1995, poz. 12; orzeczenie TK z dnia 9 stycznia 1996 roku, sygn. akt K 18/95, publ. OTK 1996 nr 1, poz. 1; wyrok TK z dnia 24 kwietnia 1999 roku, sygn. akt P 7/98; publ. OTK 1999 nr 4, poz. 72; wyrok TK z dnia 22 września 2005 roku, sygn. akt Kp 1/05, publ. OTK Seria A 2005 nr 8, poz. 93; P. Wiliński, *Zasada proporcjonalności (ograniczenia praw i wolności) – art. 31 ust. 3 Konstytucji*, [w:] *Proces karny w świetle konstytucji*, Warszawa 2011).

4) Art. 32 ust. 1 Konstytucji RP

Zgodnie z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP wszyscy są wobec prawa równi i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.

W orzecznictwie polskiego sądu konstytucyjnego konsekwentnie podnosi się, że zasada równości „polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących” (tak zamiast wielu: orzeczenie TK z dnia 09.03.1988 r., sygn. akt U 7/87, publ. OTK 1988 nr 1, poz. 1, za: Legalis; wyrok TK z dnia 24 marca 2015 r., sygn. akt K 19/14, publ. OTK Seria A 2015 nr 3, poz. 32, za: Legalis; postanowienie TK z dnia 29.12.2015 r., sygn. akt Ts 7/14, publ. LEX; zob. również: W. Borysiak, L. Bosek, *Komentarz do art. 32 Konstytucji* [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, za: Legalis).

Zgodnie z ugruntowanym już orzecznictwem, Trybunał Konstytucyjny bada zgodność przepisów ustawowych z konstytucyjną zasadą równości (prawem do równości) za pomocą testu równości, który obejmuje następujące etapy:

- ocenę podobieństwa podmiotów porównywanych;
- identyfikację kryterium różnicowania;
- ocenę konstytucyjnej dopuszczalności różnicowania, według wymogu relewantności, proporcjonalności oraz adekwatności aksjologicznej (M. Ziółkowski, *Zasada równości w prawie*, PiP 5/2015, s. 105; zob. również: wyrok TK z dnia 24.02.2009 r., sygn. akt SK 34/07, publ. OTK ZU nr 2A/2009, poz. 10, za: Legalis; wyrok TK z dnia 05.07.2011 r., sygn. akt P 14/10, publ. OTK Seria A 2011 nr 6, poz. 49, za: Legalis; postanowienie TK z dnia 22.07.2015 r., sygn. akt SK 20/14, publ. OTK Seria A 2015 nr 7, poz. 115, za: Legalis;

wyrok TK z dnia 18.03.2014 r., sygn. akt SK 53/12, publ. OTK Seria A 2014 nr 3, poz. 32, za: Legalis).

W orzecznictwie Trybunału od wielu lat wskazuje się, że prawa podmiotowe wynikające z art. 32 Konstytucji mają charakter tzw. „metapraw” („praw drugiego stopnia”). W konsekwencji, przysługują one w związku z konkretnymi normami prawnymi lub innymi działaniami organów władzy publicznej, a nie w oderwaniu od nich - niejako „samoistnie”. Dlatego też art. 32 Konstytucji może być przywoływany w skardze konstytucyjnej tylko w związku z innym konstytucyjnym przepisem, w którym wysłowiono prawo podmiotowe (tak zamiast wielu: postanowienie TK z dnia 24.10.2001 r., sygn. akt SK 10/01, publ. OTK 2001 nr 7, poz. 225, Legalis; wyrok TK z dnia 05.10.2015 r., sygn. akt SK 39/14, publ. OTK Seria A 2015 nr 9, poz. 140, za: Legalis; postanowienie TK z dnia 09.01.2014 r., sygn. akt Ts 129/12, publ. OTK Seria B 2014 nr 1, poz. 28, za: Legalis). Dlatego też w niniejszej sprawie postawiono zarzut niezgodności art. 46b ust. 1 Ustawy weterynaryjnej z prawem do równości w prawie do sądowej kontroli nad postępowaniem dyscyplinarnym prowadzonym przez organy odpowiedzialności zawodowej działające w ramach samorządu zawodowego, w tym prawem do równego dostępu do środków zaskarżenia (art. 32 ust. 1 w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP).

IV. NARUSZENIE KONSTYTUCYJNYCH WZORCÓW KONTROLI PRZEZ ZASKARŻONY PRZEPIS USTAWY WETERYNARYJNEJ

Jak już wspomniano, art. 46b ust. 1 Ustawy weterynaryjnej nie przewiduje sądowej kontroli nad orzeczeniami organów samorządu zawodowego lekarzy weterynarii wydawanymi w postępowaniu wyjaśniającym. **Tymczasem w dyscyplinarnym postępowaniu wyjaśniającym rozstrzyga się o prawach pokrzywdzonego deliktem dyscyplinarnym oraz jego chronionych prawem interesach.** Ma to miejsce zwłaszcza wtedy, gdy działający w ramach samorządu zawodowego organ odpowiedzialności zawodowej umarza postępowanie wyjaśniające ze względu na niestwierdzenie popełnienia deliktu dyscyplinarnego. W takim przypadku stwierdza się przecieź, że pokrzywdzony w istocie nie jest pokrzywdzonym i zamyka się mu drogę do dochodzenia jego naruszonych deliktem dyscyplinarnym interesów we właściwym postępowaniu dyscyplinarnym. **Takie ostateczne orzeczenie definitywnie zamyka drogę do ukarania sprawcy deliktu dyscyplinarnego, bezpośrednio godząc w interesy osoby takim deliktem pokrzywdzonej.**

Tym samym, nie można mieć wątpliwości, że również wyjaśniające postępowanie dyscyplinarne ma charakter sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP i w konsekwencji jego strony powinny mieć możliwość zaskarżania zapadłych w nim orzeczeń do sądów powszechnych lub Sądu Najwyższego.

Jak już wyżej wskazywano, postępowanie dyscyplinarne, podobnie jak postępowanie karne, przebiega w trzech fazach: wyjaśniającej (odpowiednik postępowania przygotowawczego), właściwej (postępowanie w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej, w którym rozstrzyga się o winie i karze) oraz wykonawczej. Nie ulega wątpliwości, że **prawo do sądowej kontroli dotyczy rozstrzygnięć wydawanych na każdym etapie postępowania dyscyplinarnego, w tym również w postępowaniu wyjaśniającym.** Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie stanowczo stwierdzał bowiem, że „**prawo do sądu powinno być zagwarantowane w ramach każdego postępowania dyscyplinarnego**” (tak wprost m.in.: wyrok TK z dnia 06.11.2012 r., sygn. akt K

21/11; wyrok TK z dnia 02.10.2013 r., sygn. akt SK 10/13; wyrok TK z dnia 14.06.2016 r., sygn. akt SK 18/14), a więc również dyscyplinarnego postępowania wyjaśniającego.

Teza ta znajduje potwierdzenie m.in. w **wyroku TK z dnia 04.03.2008 r., sygn. akt SK 3/07, w którym przyjęto, że z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP wynika prawo zaskarżenia do sądu postanowienia wydanego w postępowaniu wyjaśniającym przez organ odpowiedzialności zawodowej sędziów sądów powszechnych.** W orzeczeniu tym zauważano iż, „na gruncie p.u.s.p. (prawa o ustroju sądów powszechnych – przyp. ML) **obwiniony sędzia, na etapie postępowania wyjaśniającego, nie dysponuje instrumentem umożliwiającym skontrolowanie prawidłowości działań rzecznika dyscyplinarnego przez sąd. Skarżący na podstawie obowiązujących przepisów został pozbawiony możliwości wykazania, że umorzenie postępowania dyscyplinarnego z powodu znikomej społecznej szkodliwości zarzucanego mu czynu narusza jego interes.** Na gruncie k.p.k. postanowienie prokuratora o umorzeniu śledztwa może być zaskarżone przez strony (podejrzanego i pokrzywdzonego). Istotą trybu określonego w art. 305, art. 306 i art. 330 k.p.k. jest zatem ustalenie, czy istnieją podstawy do wszczęcia (kontynuowania) postępowania i skierowania do sądu aktu oskarżenia.”

Przenosząc ustalenia z cytowanego wyroku na grunt niniejszej sprawy należy zauważyć, że skoro obwinionemu przysługuje konstytucyjne prawo do uruchomienia mechanizmu sądowej kontroli postanowienia o umorzeniu dyscyplinarnego postępowania wyjaśniającego, to **tym bardziej prawo takie przysługuje pokrzywdzonemu deliktem dyscyplinarnym.** Nie można mieć bowiem wątpliwości, że umorzenie postępowania wyjaśniającego godzi w prawa pokrzywdzonego znacznie mocniej, niż w prawa obwinionego.

W świetle powyższych ustaleń oczywistym jest, że art. 46b ust. 1 Ustawy weterynaryjnej, w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości wniesienia kasacji od prawomocnego orzeczenia wydanego przez Krajowy Sąd Lekarsko-Weterynaryjny w drugiej instancji w postępowaniu wyjaśniającym jest **niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP.** Jest to typowy przypadek tzw. pominięcia prawodawczego, a więc sytuacji, w której regulacja ustawowa ma, z punktu widzenia norm konstytucyjnych, zbyt wąski zakres zastosowania albo pomija treści istotne z punktu widzenia przedmiotu i celu tej regulacji (tak np. postanowienie TK z dnia 18.06.2013 roku, sygn. akt SK 1/12).

Zaskarżony przepis Ustawy weterynaryjnej całkowicie uniemożliwia zainicjowanie sądowej kontroli nad postępowaniem wyjaśniającym prowadzonym przez organy dyscyplinarne samorządu zawodowego lekarzy weterynarii. Tym samym, przepis ten nie tyle ogranicza, co całkowicie pozbawia strony tego postępowania prawa do sądu. Z ostrożności procesowej należy jednak zauważyć, że nawet gdyby przyjąć iż art. 46b ust. 1 Ustawy weterynaryjnej nie pozbawia, lecz „jedynie” ogranicza prawo do sądu, to ograniczenie to i tak byłoby niekonstytucyjne - jako **niezgodne z art. 31 ust. 3 Konstytucji.** Żadna wartość konstytucyjna nie przemawia bowiem za wykluczeniem zaskarżenia ostatecznych orzeczeń zapadłych w ramach dyscyplinarnego postępowania wyjaśniającego.

W szczególności, nie sposób przyjąć, że wartość taką stanowi sprawność innych postępowań sądowych, które toczyłyby się wolniej na skutek wpływu nowej kategorii spraw. Jest bowiem

oczywiste, że **sprawność postępowań toczących się w sprawach jednych podmiotów nie może być osiągana kosztem innych podmiotów, poprzez całkowite pozbawienie ich możliwości wszczęcia postępowania sądowego w swojej sprawie.** W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że „**szybkość rozpoznania sprawy nie jest wartością, na rzecz której można poświęcić ochronę praw podmiotowych**” (tak zamiast wielu: Wyrok TK z dnia 13.01.2004 r., sygn. akt SK 10/03, publ. LEX). Należy nadto podkreślić, że sprawność postępowań dyscyplinarnych prowadzonych przez organy odpowiedzialności zawodowej w ramach samorządu zawodowego lekarzy weterynarii (i innych postępowań) można skutecznie zagwarantować nie pozbawiając ich stron prawa do sądu.

Zaskarżony przepis ustawy weterynaryjnej narusza również wynikające **art. 32 ust. 1 w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP** prawo do równości w prawie do sądowej kontroli nad postępowaniem dyscyplinarnym prowadzonym przez organy odpowiedzialności zawodowej działające w ramach samorządu zawodowego lekarzy weterynarii, w tym prawie do równego dostępu do środków zaskarżenia.

Art. 46b ust. 1 Ustawy weterynaryjnej różnicuje bowiem uprawnienia pokrzywdzonego deliktem dyscyplinarnym w zależności od tego, na jakim etapie zapadło niekorzystne dla niego orzeczenie organu dyscyplinarnego samorządu zawodowego. Jeżeli orzeczenie to zostało wydane przez Krajowy Sąd Lekarsko-Weterynaryjny w drugiej instancji, kończąc postępowanie w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej, to pokrzywdzony może zaskarżyć to orzeczenie kasacją rozpatrywaną przez Sąd Najwyższy. Jeżeli jednak do wydania prawomocnego, drugoinstancyjnego orzeczenia doszło na etapie wcześniejszym, tj. etapie postępowania wyjaśniającego, to pokrzywdzony nie jest uprawniony do zaskarżenia niekorzystnego dla siebie orzeczenia kasacją. Tym samym, prawa pokrzywdzonego na etapie postępowania w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej są chronione bardziej, niż na etapie postępowania wyjaśniającego. Kryterium różnicowania stanowi tu więc etap postępowania dyscyplinarnego.

Scharakteryzowane wyżej różnicowanie może doprowadzić do sytuacji jawnie krzywdzących dla pokrzywdzonego i jest po prostu nieracjonalne. Jeżeli bowiem Okręgowy Rzecznik Odpowiedzialności Zawodowej odmówi wszczęcia postępowania wyjaśniającego albo postępowanie to umorzy, to pokrzywdzony może jedynie zażalić jego postanowienie do Krajowego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej (§ 23 ust. 3 Rozporządzenia). Tymczasem pokrzywdzony, którego sprawą zajął się najpierw Rzecznik Odpowiedzialności Zawodowej, który doprowadził do wszczęcia postępowania w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej, a następnie dwie instancje sądów zawodowych, może jeszcze zaskarżyć drugoinstancyjne orzeczenie do Sądu Najwyższego. W tym drugim przypadku, nad sprawą pokrzywdzonego mogą więc pochylić się aż cztery instancje. W tym pierwszym, zaledwie dwie i to niemające w ogóle charakteru sądowego (nie będące nawet sądem dyscyplinarnym, o sądzie powszechnym, czy też Sądzie Najwyższym nawet nie wspominając).

W tym miejscu należy ponownie podkreślić, że w **dyscyplinarnym postępowaniu wyjaśniającym rozstrzyga się o prawach pokrzywdzonego deliktem dyscyplinarnym oraz jego chronionych prawem interesach.** W postępowaniu tym Rzecznik Odpowiedzialności Zawodowej rozstrzyga bowiem, czy doszło do popełnienia deliktu dyscyplinarnego i albo kieruje sprawę do sądu zawodowego albo postępowanie wyjaśniające umarza, stwierdzając tym samym, że pokrzywdzony nie jest pokrzywdzonym i definitywnie zamykając mu drogę dochodzenia jego naruszonych interesów we właściwym postępowaniu dyscyplinarnym. **Takie ostateczne**

orzeczenie o umorzeniu postępowania wyjaśniającego definitywnie zamyka drogę do ukarania sprawcy deliktu dyscyplinarnego, bezpośrednio godząc w interesy osoby takim deliktem pokrzywdzonej.

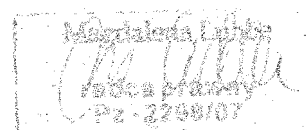
Dlatego też dokonane w art. 46b ust. 1 Ustawy weterynaryjnej zróżnicowanie podmiotów podobnych jest konstytucyjnie nieakceptowalne. Takie zróżnicowanie podmiotów podobnych – pokrzywdzonych deliktem dyscyplinarnym – nie znajduje zresztą uzasadnienia w żadnej z wartości wyrażonych w przepisach ustawy zasadniczej. Raz jeszcze należy podkreślić, że **„szybkość rozpoznania sprawy nie jest wartością, na rzecz której można poświęcić ochronę praw podmiotowych”** (tak zamiast wielu: Wyrok TK z dnia 13.01.2004 r., sygn. akt SK 10/03, publ. LEX; Wyrok TK z dnia 16.12.2008 r., sygn. akt P 17/07, publ. LEX).

V. PODSUMOWANIE

Podsumowując powyższe rozważania, należy stwierdzić, iż **de lege lata, to, czy prawa i interesy pokrzywdzonego deliktem dyscyplinarnym lekarza weterynarii znajdują należyta ochronę zależy de facto od dwóch osób – Okręgowego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej i Krajowego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej.** Ich rozstrzygnięcia nie podlegają kontroli nawet sądu dyscyplinarnego działającego w ramach samorządu zawodowego lekarzy weterynarii (o kontroli sądu powszechnego, czy też Sądu Najwyższego, nie wspominając). Taki stan normatywny jest konstytucyjnie nieakceptowalny.

Z przepisów Konstytucji RP jednoznacznie wynika bowiem prawo do sądowej kontroli ostatecznego orzeczenia organu dyscyplinarnego działającego w ramach samorządu zawodowego niezależnie od etapu postępowania dyscyplinarnego, w jakim orzeczenie to zapadło. Wniosek ten dotyczy również dyscyplinarnego postępowania wyjaśniającego, w którym rozstrzyga się przecież o prawach i interesach pokrzywdzonego, a tym samym, rozpatruje jego sprawę w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Nie ma również żadnych konstytucyjnych podstaw do różnicowania prawa pokrzywdzonego do sądowej kontroli nad orzeczeniami drugoinstancyjnymi zapadłymi w postępowaniu dyscyplinarnym w zależności od tego, na jakim etapie postępowania dyscyplinarnego zapadły.

Dlatego wniesienie niniejszej skargi konstytucyjnej jest uzasadnione a skarga zasługuje na uwzględnienie.



Załączniki:

- 1) pełnomocnictwo;
- 2) potwierdzona za zgodność z oryginałem kopia skargi Skarżącego z dnia .03.2018 roku na działalność Prezes Okręgowej Izby Lekarsko-Weterynaryjnej;
- 3) potwierdzona za zgodność z oryginałem kopia postanowienia Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej Izby Lekarsko-Weterynaryjnej w Szczecinie z dnia .12.2018 roku o umorzeniu postępowania wyjaśniającego;
- 4) potwierdzona za zgodność z oryginałem kopia postanowienia Krajowego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej z dnia .03.2019 roku o nieuwzględnieniu zażalenia Skarżącego na postanowienie Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej Izby Lekarsko-Weterynaryjnej w Szczecinie z dnia .12.2018 roku;

- 5) potwierdzona za zgodność z oryginałem kopia postanowienia Krajowego Sądu Lekarsko-Weterynaryjnego z dnia .06.2019 roku o pozostawieniu bez rozpoznania zażalenia Skarżącego na postanowienie Krajowego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej z dnia .03.2019 roku;
- 6) potwierdzona za zgodność z oryginałem kopia wniosku Skarżącego o przywrócenie terminu do wniesienia zażalenia na postanowienie Krajowego Sądu Lekarsko - Weterynaryjnego z dnia .06.2019 roku;
- 7) potwierdzona za zgodność z oryginałem kopia zażalenia Skarżącego na postanowienie Krajowego Sądu Lekarsko - Weterynaryjnego z dnia .06.2019 roku;
- 8) potwierdzona za zgodność z oryginałem kopia postanowienia Krajowego Sądu Lekarsko-Weterynaryjnego z dnia .09.2019 roku o odmowie przywrócenia Skarżącemu terminu do wniesienia zażalenia na postanowienie Krajowego Sądu Lekarsko - Weterynaryjnego z dnia .06.2019 roku;
- 9) potwierdzona za zgodność z oryginałem kopia zażalenia Skarżącego na postanowienie Krajowego Sądu Lekarsko-Weterynaryjnego z dnia .09.2019;
- 10) potwierdzona za zgodność z oryginałem kopia postanowienia Krajowego Sądu Lekarsko-Weterynaryjnego z dnia .10.2019 roku o utrzymaniu w mocy postanowienia Krajowego Sądu Lekarsko-Weterynaryjnego z dnia .09.2019;
- 11) potwierdzona za zgodność z oryginałem kopia kasacji Skarżącego od postanowienia Krajowego Sądu Lekarsko-Weterynaryjnego z dnia .10.2019 roku;
- 12) potwierdzona za zgodność z oryginałem kopia zarządzenia Przewodniczącego Krajowego Sądu Lekarsko-Weterynaryjnego z dnia .01.2020 roku o odmowie przyjęcia kasacji;
- 13) potwierdzona za zgodność z oryginałem kopia zażalenia Skarżącego na zarządzenie Przewodniczącego Krajowego Sądu Lekarsko-Weterynaryjnego z dnia .01.2020 roku;
- 14) potwierdzona za zgodność z oryginałem kopia postanowienia Sądu Najwyższego z dnia .08.2020 roku, sygn. akt ;
- 15) potwierdzona za zgodność z oryginałem kopia koperty, w której pełnomocnikowi Skarżącemu doręczono postanowienie SN z dnia .08.2020 roku;
- 16) pięć odpisów skargi konstytucyjnej wraz z załącznikami.