



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt SK 24/21
BAS-WAK-1790/21

Warszawa, 7 listopada 2022 r.

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej D F z 12 listopada 2020 r. (sygn. akt SK 24/21), jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot zaskarżenia

1. W dniu 11 czerwca 2021 r. do Kancelarii Sejmu wpłynęło zawiadomienie Prezes Trybunału Konstytucyjnego o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (dalej: Trybunał, TK) w sprawie skargi konstytucyjnej D F (dalej: skarżący) z 12 listopada 2020 r. (sygn. akt SK 24/21).

Przedmiotem kontroli jest art. 46b ust. 1 ustawy z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1140, ze zm.; dalej: u.z.l.). Zaskarżony przepis poddany jest tzw. kontroli zakresowej:

- a) „w zakresie, w jakim nie przewiduje sądowej kontroli nad orzeczeniami wydanymi przez Krajowy Sąd Lekarsko-Weterynaryjny w drugiej instancji w dyscyplinarnym postępowaniu wyjaśniającym”;
- b) „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 postępowania wyjaśniającego, czy też postępowania w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej)”.

Zaskarżony art. 46b ust. 1 u.z.l. stanowi: „Od prawomocnego orzeczenia wydanego przez Krajowy Sąd Lekarsko-Weterynaryjny w drugiej instancji, kończącego postępowanie w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej:

- 1) osobie fizycznej, osobie prawnej lub jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, której dobro prawne zostało bezpośrednio naruszone lub zagrożone działaniem lub zaniechaniem lekarza weterynarii i która wniosła skargę do rzecznika odpowiedzialności zawodowej,
 - 2) obwinionemu lekarzowi weterynarii,
 - 3) Krajowemu Rzecznikowi Odpowiedzialności Zawodowej,
 - 4) ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa,
 - 5) Prezesowi Krajowej Rady Lekarsko-Weterynaryjnej
- przysługuje kasacja do Sądu Najwyższego w terminie 2 miesięcy od dnia doręczenia orzeczenia”.

2. W opinii skarżącego, kwestionowany przepis jest niezgodny z art. 31 ust. 3 (zasada proporcjonalności), art. 32 ust. 1 (zasada równości), art. 45 ust. 1 (prawo do sądu i art. 77 ust. 1 Konstytucji (zakaz zamykania drogi sądowej)).

II. Stan faktyczny i zarzuty skarżącego

1. Skarga została wniesiona w stanie faktycznym, który jest rozbudowany procesowo i składa się z postępowania głównego w sprawie odpowiedzialności zawodowej oraz postępowania wpadkowego. To rozgraniczenie jest istotne w kontekście konstrukcji skargi konstytucyjnej, jako nadzwyczajnego środka ochrony konstytucyjnych praw i wolności, a także podnoszonych przez skarżącego zarzutów.

Postępowanie główne zostało wszczęte pismem skarżącego z marca 2018 r. do Krajowego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej (dalej: KROZ, Krajowy Rzecznik). Skarżący, który wykonuje zawód lekarza weterynarii, domagał się wszczęcia wobec Prezes Okręgowej Izby Lekarsko-Weterynaryjnej (dalej: Prezes OILW) postępowania dyscyplinarnego z powodu naruszenia przez nią przepisów u.z.l oraz Kodeksu Etyki Lekarza Weterynarii. Postanowieniem z grudnia 2018 r. (sygn. akt [redacted] 8), Rzecznik Odpowiedzialności Zawodowej Izby Lekarsko-Weterynaryjnej w S [redacted] (dalej: Rzecznik) umorzył postępowanie wyjaśniające w przedmiocie podejrzenia popełnienia przewinienia zawodowego przez Prezes OILW. Od tego postanowienia odwołał się skarżący (zażalenie z stycznia 2019 r.). Postanowieniem z marca 2019 r. (sygn. akt [redacted]) zastępca Krajowego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej utrzymał je w całości w mocy, nie uwzględniając zażalenia. Od tego orzeczenia skarżący wniósł zażalenie do Krajowego Sądu Lekarsko-Weterynaryjnego w W [redacted] (dalej: KSLW, sąd dyscyplinarny, sąd krajowy). Postanowieniem z czerwca 2019 r. (sygn. akt [redacted]), sąd dyscyplinarny pozostawił je bez rozpoznania, ponieważ „postanowienie [...] z marca 2019 r. – jest ostateczne w toku instancji, zażalenie nie przysługuje”. Postanowienie Krajowego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej z marca 2019 r. oraz postanowienie sądu dyscyplinarnego z czerwca 2019 r. nie zostały zaskarżone do sądu powszechnego.

Skarżący wszczął postępowanie wpadkowe przed sądem dyscyplinarnym, bowiem lipca 2019 r. złożył wniosek o przywrócenie terminu do wniesienia zażalenia na postanowienie KSLW z czerwca 2019 r., wnosząc równocześnie

zażalenie. Podniósł, że skarżący nie został pouczony o możliwości wniesienia środka odwoławczego do równorzędnego składu, przysługujące mu na podstawie art. 126 § 1 i art. 430 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz. U. 2022 r. poz. 1375, ze zm.; dalej: k.p.k.; kodeks postępowania karnego) w związku z art. 62 u.z.l. Sąd dyscyplinarny odmówił przywrócenia terminu z powodu bezzasadności tej czynności (postanowienie KSLW z września 2019 r., sygn. akt).

Postanowienie KSLW z września 2019 r., sygn. akt zostało zaskarżone zażaleniem skarżącego z września 2019 r. Sąd dyscyplinarny utrzymał w mocy ww. orzeczenie (postanowienie KSLW z października 2019 r., sygn. akt). Od niniejszego rozstrzygnięcia skarżący wniósł kasację za pośrednictwem sądu krajowego, który zarządzeniem z stycznia 2020 r. odmówił jej przyjęcia, działając na podstawie art. 62 ust. 1 u.z.l. w związku z art. 429 § 1 i art. 518 k.p.k.

Zarządzenie KSLW z stycznia 2020 r. zostało zaskarżone zażaleniem z lutego 2020 r. wniesionym do Sądu Najwyższego. Skarżący domagał się uchylecia zarządzenia i przyjęcia kasacji do rozpoznania. Postanowieniem z sierpnia 2020 r. (sygn. akt), SN utrzymał w mocy kwestionowane zarządzenie. W uzasadnieniu podjętego stanowiska SN wskazał, że „zgodnie z art. 46b ust. 1 ustawy [...] od prawomocnego orzeczenia wydanego przez Krajowy Sąd Lekarsko-Weterynaryjny w drugiej instancji, kończącego postępowanie w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej, uprawnionym podmiotom przysługuje kasacja do Sądu Najwyższego w terminie 2 miesięcy od dnia doręczenia orzeczenia. Z treści tego przepisu wynika więc, że «prawomocnymi orzeczeniami» w rozumieniu tego przepisu mogą być jedynie merytoryczne rozstrzygnięcia, odpowiadające wydanym w postępowaniu karnym wyrokom, zapadające dopiero po wniesieniu przez rzecznika odpowiedzialności zawodowej wniosku o ukaranie. [...] kasacja przysługuje jedynie od prawomocnego orzeczenia sądu dyscyplinarnego, a nie od postanowienia”. Skarżący wskazał postanowienie SN jako ostateczne rozstrzygnięcie w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Skarżący wniósł skargę do Trybunału Konstytucyjnego. Następnie został wezwany do usunięcia braku formalnego wniesionej skargi przez sprecyzowanie i uzasadnienie zarzutu naruszenia art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 77 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji przez art. 46b ust. 1 u.z.l. „w zakresie,

w jakim nie przewiduje sądowej kontroli nad orzeczeniami wydanymi przez Krajowy Sąd Lekarsko-Weterynaryjny w drugiej instancji w dyscyplinarnym postępowaniu wyjaśniającym” (zarządzenie sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 19 stycznia 2021 r., sygn. akt Ts 166/20). W piśmie procesowym z stycznia 2021 r. skarżący ustosunkował się do powyższego wezwania.

2. Artykuł 46b u.z.l. przewiduje sądową kontrolę orzeczeń wydanych przez Krajowy Sąd Lekarsko-Weterynaryjny. Ustawodawca przyjął, że kasacja jest właściwym środkiem zaskarżania orzeczeń wydanych przez ten organ. Jednocześnie zastrzegł odpowiednie stosowanie przepisów kodeksu postępowania karnego (art. 62 ust. 1 u.z.l.) w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej lekarzy. Zgodnie z k.p.k., od prawomocnego wyroku sądu odwoławczego kończącego postępowanie oraz od prawomocnego postanowienia sądu odwoławczego o umorzeniu postępowania i zastosowaniu środka zabezpieczającego określonego w art. 93a Kodeksu karnego może być wniesiona kasacja (art. 519 k.p.k.). Ponadto kasacja może być wniesiona z powodu uchybień wymienionych w art. 439 § 1 k.p.k. lub innego rażącego naruszenia prawa (art. 46c ust. 1 u.z.l.), jak też z powodu niewspółmierności kary (art. 46c ust. 1 zdanie 2 u.z.l.). W opinii skarżącego, w aktualnym stanie prawnym nie przysługuje jednak żaden środek prawny, pozwalający zaskarżyć do sądu postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego.

W sprawie zawisłej przed Trybunałem Konstytucyjnym skarżący złożył skargę do właściwego organu dyscyplinarnego na działalność lekarza weterynarii, który swoim zachowaniem miał naruszyć jego dobro prawne. Organ odmówił wszczęcia postępowania z powodu braku znamion deliktu dyscyplinarnego. Zdaniem skarżącego, postanowienie nie podlega sądowej kontroli i nie może być zaskarżone kasacją, o której mowa w art. 46b u.z.l. Zaskarżony przepis pozbawia go więc prawa do sądu i zamyka mu drogę do dochodzenia jego praw przed organem sądowym, ponieważ jako osoba pokrzywdzona nie może zaskarżyć postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego i postanowienia o odmowie przywrócenia terminu do dokonania czynności procesowej. Powyższe akty stosowania prawa nie są objęte kontrolą sądów rozumianych jako organ władzy sądowniczej. Tym samym zaskarżony przepis jest niezgodny z art. 77 ust. 1, art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Ponadto zaskarżony art. 46b u.z.l. jest niezgodny z art. 32 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji, ponieważ różnicuje on podmioty w dostępie do środka zaskarżania. Jak zauważa skarżący, przepis nierówno traktuje 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” (skarga, s. 11). Jak podnosi skarżący, postępowanie wyjaśniające prowadzi rzecznik dyscyplinarny, który bada zasadność skargi, a następnie albo umarza postępowanie z powodu bezzasadności, albo wnosi sprawę do sądu dyscyplinarnego. Tak więc prawomocne orzeczenie o umorzeniu postępowania wyjaśniającego definitywnie zamyka drogę do ukarania sprawcy deliktu dyscyplinarnego, bezpośrednio godząc w interesy osoby pokrzywdzonej takim deliktem.

W podsumowaniu skarżący zauważa, że „*de lege lata* postanowienia Okręgowego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej i Krajowego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej odmawiające wszczęcia postępowania dyscyplinarnego nie podlegają sądowej kontroli. Tym samym pokrzywdzony jest pozbawiony sądowej ochrony swoich praw. Taki stan normatywny jest konstytucyjnie nieakceptowalny” (skarga, s. 12).

Analiza formalna

1. Postanowieniem z 27 kwietnia 2021 r. (sygn. akt Ts 166/20) Trybunał Konstytucyjny nadał bieg analizowanej skardze konstytucyjnej. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, skład orzekający co do *meritum* nie jest jednak związany orzeczeniem wydanym na etapie kontroli wstępnej. Na każdym etapie postępowania istnieje bowiem konieczność badania, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek procesowych, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania (postanowienia TK z 14 listopada 2017 r., sygn. akt SK 4/16 i 20 lutego 2019 r., sygn. akt SK 30/17 wraz z przywołanymi tam wcześniejszymi judykataми). Sejm dostrzegł wątpliwości natury formalnej, które uniemożliwiają wydanie wyroku w tej sprawie przez Trybunał Konstytucyjny.

2. Na wstępie należy przypomnieć, że Trybunał wielokrotnie oceniał konstytucyjność przepisów regulujących postępowania dyscyplinarne, które dotyczyły różnych grup zawodowych, w tym zawodów zaufania publicznego. Trybunał Konstytucyjny orzekał w sprawie odpowiedzialności zawodowej komorników (wyrok TK z 8 grudnia 1998 r., sygn. akt K 41/97), nauczycieli uczelni wyższych (wyroki TK z 27 lutego 2001 r., sygn. akt K 22/00 i 10 maja 2004 r., sygn. akt SK 39/03), sędziów (wyroki TK z 4 marca 2008 r., sygn. akt SK 3/07 i 17 listopada 2009 r., sygn. akt SK 64/08), lekarzy (wyrok TK z 29 czerwca 2010 r., sygn. akt P 28/09). Najobszerniej odniósł się do zagadnienia sądowej kontroli postępowania dyscyplinarnego w wyroku wydanym 6 listopada 2012 r., sygn. akt K 21/11 (sądy łowieckie). Utrwaloną linię orzeczniczą TK można ująć w następujące tezy.

Po pierwsze, odpowiedzialność dyscyplinarna określonych grup zawodowych przed organami dyscyplinarnymi jest niezbędna do zapewnienia prawidłowego wykonywania zawodów, w szczególności zawodów zaufania publicznego, których normatywną podstawę stanowi art. 17 Konstytucji (zob. np. wyroki TK z 8 grudnia 1998 r., sygn. akt K 41/97 i 17 lutego 2009 r., sygn. akt SK 10/07).

Po drugie, „[...] skoro postępowanie dyscyplinarne nie stanowi formy wymierzania sprawiedliwości w rozumieniu art. 175 ust. 1 Konstytucji, to nie musi być zastrzeżone do wyłącznej właściwości sądów. Dopuszczalne jest zatem orzekanie w sprawach dyscyplinarnych przez organy dyscyplinarne w ramach postępowania,

które nie spełnia wszystkich wymagań stawianych postępowaniu sądowemu” (wyrok TK z 29 czerwca 2010 r., sygn. akt P 28/09).

Po trzecie, postępowania dyscyplinarne powinny być tak ukształtowane, aby osoby ponoszące odpowiedzialność korzystały z pełnych gwarancji ustanowionych w rozdziale II Konstytucji, np. prawa do sądu, prawa do obrony. Szczególną gwarancją ochrony konstytucyjnej osób podlegających odpowiedzialności dyscyplinarnej jest prawo zaskarżenia orzeczenia organu dyscyplinarnego do sądu, który sprawuje kontrolę nad prawidłowością postępowania dyscyplinarnego i nad zapadłym orzeczeniem. Sąd musi dysponować kompetencją do uchylecia orzeczenia wydanego przez organy dyscyplinarne (zob. wyroki TK z 2 czerwca 1999 r., sygn. akt K 34/98 i 4 marca 2008 r., sygn. akt SK 3/07). Zdaniem sądu konstytucyjnego, „Każde postępowanie dyscyplinarne jest [...] postępowaniem represyjnym zmierzającym do ukarania osoby obwinionej o popełnienie przewinienia dyscyplinarnego. Sądowa kontrola prawidłowości postępowania dyscyplinarnego oraz rozstrzygnięć w nim wydawanych gwarantuje ochronę konstytucyjnych praw i wolności takiej osoby, a dodatkowo – jeżeli wykonuje ona zawód zaufania publicznego – stanowi element nadzoru państwa nad działalnością samorządu zawodowego. Z tego też względu w każdej sprawie dyscyplinarnej, która była przedmiotem rozstrzygnięcia w – co należy podkreślić – pozasądowym postępowaniu dyscyplinarnym, ustawodawca musi zapewnić prawo do wszczęcia sądowej kontroli postępowania dyscyplinarnego i wydanego w jego wyniku orzeczenia” (wyrok TK z 2 października 2013 r., sygn. akt SK 10/13).

Po czwarte, w dotychczasowym orzecznictwie koncentrowano uwagę na gwarancjach procesowych osób ukaranych przez organy dyscyplinarne, w tym tzw. sądy dyscyplinarne (szerzej zob. wyrok TK z 6 listopada 2012 r., sygn. akt K 21/11). Sąd konstytucyjny badał również zakres gwarancji procesowych obwinionych sędziów, wobec których rzecznik dyscyplinarny umorzył postępowanie z powodu znikomej społecznej szkodliwości czynu (wyrok TK z 4 marca 2008 r., sygn. akt SK 3/07). W tej sprawie, do której wielokrotnie odwołuje się skarżący, Trybunał stanął na stanowisku, że pozbawienie obwinionego sędziego prawa wniesienia do sądu dyscyplinarnego zażalenia na postanowienie rzecznika dyscyplinarnego o umorzeniu postępowania dyscyplinarnego narusza konstytucyjne prawo do sądu. Stan faktyczny sprawy nie dotyczył osoby, składającej zawiadomienie o popełnieniu deliktu dyscyplinarnego.

Po piąte, kwestia gwarancji procesowych osoby, która składa zawiadomienie o popełnieniu deliktu dyscyplinarnego lub osoby poszkodowanej tym deliktem, nie była przedmiotem wypowiedzi TK i jego rozstrzygnięć.

3. Ten ostatni problem stanowi kanwę sprawy zawisłej przed Trybunałem, bowiem skarżący domaga się przyznania mu prawa do sądu, a konkretnie prawa zaskarżenia rozstrzygnięć podejmowanych na etapie postępowania wyjaśniającego. W tej fazie decyduje się o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego wobec lekarza weterynarii, któremu zarzucono popełnienie deliktu dyscyplinarnego. Zdaniem skarżącego, u.z.l. nie zapewnia poszkodowanemu żadnych uprawnień procesowych, polegających na sądowej weryfikacji rozstrzygnięć podejmowanych przez organy odpowiedzialności dyscyplinarnej, w szczególności postanowień o umorzeniu postępowania dyscyplinarnego. Formułuje więc on zarzut naruszenia konstytucyjnego prawa do sądu i konstytucyjnego zakazu zamykania drogi sądowej do dochodzenia naruszonych praw i wolności. Tak postawiony zarzut wymaga konfrontacji z wymaganiami skargi konstytucyjnej, która inicjuje konkretną kontrolę konstytucyjności prawa przed Trybunałem Konstytucyjnym.

W orzecznictwie TK utworzył sobie drogę pogląd, w myśl którego, „gdy przedmiotem skargi konstytucyjnej jest przepis przewidujący, że w danym przypadku środek odwoławczy nie przysługuje, należy mimo to wnieść środek zaskarżenia, aby uzyskać rozstrzygnięcie wydane w oparciu o normę prawną, która wyłącza możliwość zaskarżenia orzeczenia (postanowienie o odrzuceniu środka odwoławczego)” (postanowienie TK z 21 czerwca 2010 r., sygn. akt Ts 243/09; wydane w pełnym składzie postanowienie TK z 10 marca 2015 r., sygn. akt SK 65/13). TK dodaje, że „wniesienie nieprzewidzianego przepisami prawa środka odwoławczego w celu uzyskania orzeczenia potwierdzającego, że droga dostępu do sądu lub do zaskarżenia orzeczenia wydanego w pierwszej instancji jest zamknięta, nie tylko nie powinno narażać pełnomocnika skarżącego na zarzut braku formalizmu, ale także jest – w kontekście skuteczności wniesienia skargi konstytucyjnej do Trybunału – niezbędne” (postanowienie TK z 23 lutego 2021 r., sygn. akt SK 33/20; por. postanowienie TK z 12 maja 2021 r., sygn. akt SK 115/20). W rezultacie skarżący, który podnosi zarzut naruszenia prawa do sądu i zakazu zamykania drogi sądowej, musi dysponować postanowieniem o odrzuceniu środka odwoławczego (postanowienie TK z 21 czerwca 2010 r., sygn. akt Ts 243/09). Ten standard

postępowania w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną dotyczy również sytuacji, w których ustawodawca nie wyłączył drogi prawnej *expressis verbis*. Milczenie ustawodawcy w kwestii środków zaskarżenia nie może być bowiem interpretowane jako ograniczenie dostępu do sądu, gdyż takiej wykładni sprzeciwia się art. 45 Konstytucji, który ustanawia domniemanie drogi sądowej (wyrok TK z 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99) i art. 177 Konstytucji – domniemanie kognicji sądów powszechnych we wszystkich sprawach z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów. W tych dwóch wyróżnionych sytuacjach wymóg zainicjowania postępowania sądowego jest warunkiem niezbędnym do stwierdzenia naruszenia przez ustawodawcę konstytucyjnego prawa do sądu.

Powyżej zarysowane stanowisko TK, które znajduje potwierdzenie w utrwalonej linii orzeczniczej, wymaga, aby naruszenie prawa do sądu, w tym konstytucyjnego zakazu zamykania drogi sądowej, miało charakter realny, a nie potencjalny. W opinii Sejmu naruszenie prawa do sądu i konstytucyjnego zakazu zamykania drogi sądowej w sprawie zawisłej przed TK przybiera postać naruszenia potencjalnego, a sama skarga jest przedwczesna. Na rzecz tej tezy przemawiają następujące argumenty.

Skarżący zainicjował dwa postępowania w sprawie. Pierwsze zostało powyżej określone mianem głównego i dotyczyło przewinienia dyscyplinarnego lekarza weterynarii pełniącego funkcję Prezesa Okręgowej Izby Lekarsko-Weterynaryjnej. Postępowanie to zakończyło się ostatecznym orzeczeniem Krajowego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej z marca 2019 r. Na to rozstrzygnięcie skarżący wniósł zażalenie do sądu dyscyplinarnego. Sąd ten pozostawił środek odwoławczy bez rozpoznania, stwierdzając, że „zażalenie nie przysługuje”. Na tym etapie skarżący nie podejmował, o czym już była mowa, żadnych czynności procesowych przed sądami, zmierzających do zakwestionowania legalności tej decyzji, a żaden sąd nie odrzucił środka odwoławczego z uwagi na brak drogi sądowej. Skarżący nie dysponuje więc postanowieniem o odrzuceniu środka prawnego. Innymi słowy, skarżący nie był stroną postępowania sądowego ani też nie zainicjował postępowania sądowego. Powyższe ustalenie ma znaczenie w kontekście powyżej prezentowanej linii orzeczniczej TK o konieczności wniesienia środka zaskarżenia do sądu nawet wtedy, gdy zaskarżony przepis *expressis verbis* zamyka drogę sądową.

Jeszcze raz należy podkreślić, że na etapie wyjaśniającego postępowania dyscyplinarnego (głównego) skarżący nie skorzystał z możliwości uruchomienia postępowania przed sądem, a więc nie może twierdzić, że został pozbawiony prawa

do sądu, a ustawodawca zamknął mu drogę do dochodzenia naruszonych praw i wolności, których źródłem jest Konstytucja. A zatem zarzut naruszenia art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 1 Konstytucji jest wyłącznie potencjalny. Rezygnując z wniesienia sprawy do sądu skarżący jednocześnie pozbawił się legitymacji do zainicjowania kontroli konstytucyjnej kwestionowanego przepisu. Zaniechanie wniesienia środka zaskarżenia od rozstrzygnięcia wydanego przez organ dyscyplinarny powoduje, że skarżący nie tylko nie dysponuje orzeczeniem wydanym na podstawie art. 46b ust. 1 u.z.l., ale ponadto jest wątpliwe, czy postanowienie SN, z którym wiąże naruszenie swego konstytucyjnego prawa do sądu, ma charakter ostateczny w postępowaniu głównym.

W postępowaniu wpadkowym, tj. dotyczącym przywrócenia terminu, skarżący wniósł zażalenie do SN na zarządzenie Przewodniczącego Krajowego Sądu Lekarsko-Weterynaryjnego w W z stycznia 2020 r., sygn. akt , którym odmówiono przyjęcia kasacji (na podstawie art. 437 § 1 k.p.k.). Kasacja dotyczyła przywrócenia terminu do zaskarżenia postanowienia wydanego przez KSLW w pierwszej instancji. Podnoszono w niej naruszenie art. 62 ust. 1 pkt. 1 u.z.l. w związku z art. 126 § 1 i art. 430 § 2 k.p.k., „poprzez przyjęcie, że wniosek pokrzywdzonego o przywrócenie terminu do wniesienia zażalenia na postanowienie Krajowego Sądu Lekarsko-Weterynaryjnego z dnia 11.06.2019 roku jest bezprzedmiotowy ze względu na rzekomą niedopuszczalność wniesienia przez pokrzywdzonego zażalenia na postanowienie Krajowego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej z marca 2019 r.”. W tym postępowaniu, Sąd Najwyższy ustalił, że art. 46b ust. 1 u.z.l. powinien być interpretowany w sposób zgodny z art. 519 k.p.k. Przepis ten określa podstawy kasacji i stanowi: „Od prawomocnego wyroku sądu odwoławczego kończącego postępowanie oraz od prawomocnego postanowienia sądu odwoławczego o umorzeniu postępowania i zastosowaniu środka zabezpieczającego określonego w art. 93a Kodeksu karnego może być wniesiona kasacja. Przepisu art. 425 § 2 zdanie trzecie nie stosuje się”. SN stwierdził, że wprowadzie art. 46b ust. 1 u.z.l. stanowi o prawomocnym orzeczeniu wydanym przez Krajowy Sąd Lekarsko-Weterynaryjny w drugiej instancji, kończącym postępowanie w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej, to jednak przez orzeczenie należy rozumieć jedynie merytoryczne rozstrzygnięcia, odpowiadające wyrokom wydawanym w postępowaniu karnym. Na tę okoliczność Sąd Najwyższy odwołał się do swojego orzecznictwa, tj. postanowień z: 25 lutego 2011 r., sygn. akt

SD/4/11, LEX nr 1223730; 12 marca 2013 r., sygn. akt VI KZ 1/13, LEX nr 1289082; 12 marca 2013 r., sygn. akt SD/40/12, LEX nr 1418783. Na tej podstawie Sąd Najwyższy stwierdził, że kasacja od postanowienia wydanego przez sąd lekarski nie przysługuje.

Wynik postępowania sądowego, które zakończyło się orzeczeniem Sądu Najwyższego, wskazuje jedynie, że kasacja nie jest środkiem służącym wzruszaniu orzeczeń-postanowień KSLW. Jest bowiem środkiem procesowym weryfikującym ostateczne orzeczenia-wyroki sądu dyscyplinarnego. Przesądza o tym odesłanie do przepisów kodeksu postępowania karnego (art. 62 ust. 1 u.z.l.), które nie zostały zaskarżone, a które mają istotne znaczenie dla rekonstrukcji kwestionowanej treści normatywnej.

Zdaniem Sejmu, postanowienie wydane przez SN nie ma charakteru ostatecznego w rozumieniu art. 79 Konstytucji i art. 77 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: ustawa o TK). Na jego podstawie można jedynie wskazać, że kasacja jest niewłaściwym środkiem zaskarżenia postanowienia wydanego w postępowaniu wpadkowym (zob. postanowienia TK z 10 marca 2004 r., sygn. akt Ts 59/03 i 7 lipca 2004 r., sygn. akt Ts 119/03). Z kolei prawa dostępu do sądu, o którym mowa w art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji, nie można rozumieć jako prawa do rozpatrzenia sprawy wpadkowej (dotyczącej przywrócenia terminu) przez Sąd Najwyższy (zob. wyrok TK z 29 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 11/07). Z obowiązujących przepisów Konstytucji nie da się bowiem wywieść prawa dostępu do Sądu Najwyższego, który pełni wyłącznie nadzór judykacyjny nad sądami powszechnymi oraz wykonuje inne czynności określone w Konstytucji i ustawach (art. 183 Konstytucji). Tak więc wyłączenie postanowień KSLW w sprawie przywrócenia terminu spod kontroli kasacyjnej nie narusza samego prawa do sądu w kształcie ustalonym przepisami Konstytucji (postanowienie TK z 4 marca 2010 r., sygn. akt Ts 219/09). W zamian Konstytucja gwarantuje domniemanie drogi sądowej, która wiedzie przez sądy powszechne. Zgodnie z treścią przywołanego już art. 177 Konstytucji „Sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów”. Z przepisu tego wynika, że „to na sądach powszechnych spoczywa zasadniczy ciężar sprawowania wymiaru sprawiedliwości w imieniu Rzeczypospolitej, a ich właściwość jest niejako domniemana, co oznacza, że w braku wyraźnego zastrzeżenia ustawowego, to

właśnie sądy powszechne właściwe są do rozpatrzenia sprawy” (wyrok TK z 9 grudnia 2003 r., sygn. akt P 9/02). Takim wyraźnym zastrzeżeniem ustawowym jest, zdaniem Sejmu, zaskarżony art. 46b ust. 1 u.z.l. w związku z art. 519 k.p.k., który poddaje kontroli SN wyłącznie wyroki KSLW, natomiast nie poddaje tej kontroli postanowień KSLW w sprawie przywrócenia terminu.

W tym stanie rzeczy zarzut naruszenia art. 77 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji jest potencjalny i przedwczesny, a skarżący nie wyczerpał przysługujących mu środków prawnych. Nie dysponuje ostatecznym rozstrzygnięciem, o którym mowa w art. 79 Konstytucji i art. 77 ustawy o TK. Skarżący nie może wykazać przed TK, że żaden sąd nie jest właściwy do rozpatrzenia jego sprawy, ponieważ nie podejmował on żadnych środków prawnych przed sądami powszechnymi zmierzających do zakwestionowania legalności: a) postanowienia KSLW w sprawie odmowy przywrócenia terminu i b) postanowienia Krajowego Rzecznika w sprawie wszczęcia postępowania. W jego sprawie nie zostało wydane postanowienie o odrzuceniu środka zaskarżenia lub postanowienie o pozostawieniu tego środka bez rozpoznania. Jeszcze raz należy podkreślić, że skarżący nie poszukiwał ochrony swoich praw przed sądem powszechnym. A zatem nie może wykazać, że ustawodawca zamknął mu drogę sądową do dochodzenia konstytucyjnych praw i wolności.

4. Podsumowując, należy stwierdzić, że skarga jest przedwczesna, a zarzut naruszenia prawa do sądu – potencjalny, albowiem skarżący nie wyczerpał środków prawnych.

Po pierwsze, analizowana skarga konstytucyjna nie spełnia warunku wyczerpania drogi sądowej. Skargę można wnieść do TK tylko wtedy, „gdy skarżący nie ma już jakiegokolwiek możliwości uruchomienia dalszego postępowania przed sądem bądź organem administracji publicznej w swojej sprawie” (postanowienie TK z 28 lutego 2012 r., sygn. akt SK 32/10). Jeśli nie została wyczerpana droga prawna, nie można ocenić, czy mamy do czynienia z niekonstytucyjnością aktu normatywnego, który stanowi podstawę rozstrzygnięcia w indywidualnej sprawie (postanowienia TK z 28 listopada 2001 r., sygn. akt SK 12/00 i 29 października 2002 r., sygn. akt SK 20/02).

Po drugie, skarżący za ostateczne orzeczenie w swojej sprawie uważa postanowienie Sądu Najwyższego z sierpnia 2020 r., wydane w następstwie zażalenia na zarządzenie KSLW z stycznia 2020 r. Postanowieniem z sierpnia

2020 r. (sygn. akt I KZ 201/20), SN utrzymał w mocy kwestionowane zarządzenie. Powyższą próbę zainicjowania postępowania przed SN należy ocenić jako niewyczerpanie drogi sądowej w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 77 ustawy o TK. W świetle standardów konstytucyjnych nie można formułować podmiotowego prawa do rozpoznawania przez SN sprawy wypadkowej o przywrócenie terminu (wyrok TK z 9 grudnia 2003 r., sygn. akt P 9/02). SN sprawuje nadzór orzeczniczy nad sądami powszechnymi, a także wykonuje inne czynności określone w Konstytucji i ustawach. Ustawodawca powierzył SN kontrolę wyroków KSLW, o czym przesądza art. 519 k.p.k. w związku z art. 46b u.z.l. Ustawodawca nie powierzył natomiast kontroli Sądu Najwyższego postanowień w sprawach wypadkowych, wydawanych w toku postępowania dyscyplinarnego w sprawach odpowiedzialności zawodowej lekarzy weterynarii. W sytuacji braku wyraźnego zastrzeżenia ustawowego, to sądy powszechne właściwe są do rozpatrzenia sprawy.

Po trzecie, skarżący nie uprawdopodobnił, że zaskarżony przepis zamknął mu drogę sądową do dochodzenia naruszonych praw i wolności, bowiem nie podejmował żadnych środków zmierzających do zaskarżenia postanowienia sądu dyscyplinarnego wydanego w postępowaniu wypadkowym przed sądami powszechnymi. Innymi słowy, żaden sąd powszechny nie odmówił, opierając się na zaskarżonym przepisie, kontroli rozstrzygnięcia wydanego przez sąd dyscyplinarny w postępowaniu o przywrócenie terminu do dokonania czynności procesowej (postanowienie TK z 21 września 2006 r., sygn. akt SK 10/06).

5. Wskazane przez Sejm wady skargi konstytucyjnej uniemożliwiają jej rozpoznanie co do *meritum*. Wobec tego Sejm wnioskuje o umorzenie postępowania w całości z powodu niedopuszczalności wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK).

MARSZAŁEK SEJMU

Elżbieta Witek