



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
Sygn. akt SK 10/13  
BAS-WPTK-632/13

Warszawa, dnia 6 września 2013 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLERIA	
wpl. dnia	06. 09. 2013
L.dz. ....	L.zał. ....

### Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej J G z 10 sierpnia 2012 r. (sygn. akt SK 10/13), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 46 ust. 2 ustawy z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych (t.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 93, poz. 767 ze zm.), uchylony przez art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o izbach lekarskich oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r. poz. 779), w zakresie, w jakim wyłącza prawo lekarza weterynarii, wobec którego sąd lekarsko-weterynaryjny orzekł w drugiej instancji karę upomnienia, do wniesienia odwołania do sądu, **jest niezgodny** z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Ponadto, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, wnoszę o **umorzenie postępowania** w pozostałym zakresie, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

## Uzasadnienie

### **I. Przedmiot kontroli**

Jako przedmiot kontroli w skardze konstytucyjnej z 10 sierpnia 2012 r. (dalej: skarga), złożonej przez J G (dalej: skarżący), wskazano art. 46 ust. 2 ustawy z dnia 21 grudnia 1990 roku o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych (t.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 93, poz. 767 ze zm., dalej: u.i.l.w. albo ustawa o izbach lekarsko-weterynaryjnych) w brzmieniu: „Lekarz weterynarii, wobec którego sąd lekarsko-weterynaryjny orzekł w drugiej instancji karę wymienioną w ust. 1 pkt 3 i 4, ma prawo wniesienia odwołania do właściwego ze względu na miejsce zamieszkania obwinionego sądu apelacyjnego – sądu pracy i ubezpieczeń społecznych w terminie 14 dni od dnia doręczenia orzeczenia wraz z uzasadnieniem”.

### **II. Analiza formalnoprawna**

1. W pierwszej kolejności należy odnieść się do zmiany przepisów, regulujących postępowanie w sprawach z zakresu odpowiedzialności zawodowej lekarzy weterynarii, w kontekście art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK), zgodnie z którym Trybunał Konstytucyjny umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie, „jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał”.

W dniu 20 lipca 2013 r. weszła w życie ustawa z dnia 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o izbach lekarskich oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 779, dalej: ustawa nowelizująca), która zmieniła dotychczasowe zasady prowadzenia postępowania dyscyplinarnego przez organy izb lekarsko-weterynaryjnych. Omawiana ustawa uchyliła art. 46 ust. 2 i ust. 3 u.i.l.w., w jego miejsce wprowadzając art. 46a-46e. Istotny w tej sprawie jest zwłaszcza art. 46b ust. 1 u.i.l.w., zgodnie z którym: „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”. Wejście w życie tej ustawy konsumuje zarzuty podniesione w skardze konstytucyjnej J G , gdyż umożliwia kwestionowanie przed sądem każdego orzeczenia wymierzającego obwinionemu karę dyscyplinarną (niezależnie od jej rodzaju).

W niniejszej sprawie skarżący domaga się kontroli konstytucyjności przepisu, który formalnie już nie obowiązuje. Jednakże zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, orzekanie o zgodności uchylonych przepisów z Konstytucją jest dopuszczalne m.in. wtedy, gdy zaskarżone przepisy – pomimo ich uchylenia – mogą nadal być stosowane na podstawie normy intertemporalnej (zob. m.in. wyroki TK z: 6 grudnia 2006 r., sygn. akt SK 25/05 oraz 17 lutego 2009 r., sygn. akt SK 10/07). W niniejszym postępowaniu za dopuszczeniem sprawy do merytorycznego rozpoznania przemawia treść art. 6 ustawy nowelizującej, zgodnie z którym: „Postępowania w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej lekarzy, lekarzy weterynarii, aptekarzy, pielęgniarek i położnych lub odpowiedzialności dyscyplinarnej diagnostów laboratoryjnych wszczęte, a niezakończone prawomocnym orzeczeniem sądu apelacyjnego lub Sądu Najwyższego przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, prowadzi się na podstawie przepisów dotychczasowych”. Z przepisu tego wynika, że wszystkie postępowania dyscyplinarne lekarzy weterynarii, które zostały wszczęte przed wejściem w życie tej nowelizacji, prowadzi się na podstawie starych przepisów. Tym samym ustawodawca wprowadził zasadę, zgodnie z którą nowe przepisy działają wyłącznie na przyszłość, mając zastosowanie do spraw wszczynanych w nowym stanie prawnym. Jakkolwiek przywołany przepis intertemporalny nie znajdzie zastosowania wobec skarżącego, bowiem w jego sprawie Krajowy Sąd Lekarsko-Weterynaryjny wydał postanowienie z maja 2012 r. (sygn. akt ) o odmowie przyjęcia odwołania do sądu apelacyjnego jeszcze przed derogacją zakwestionowanego przepisu u.i.l.w.

(i wejściem w życie ustawy nowelizującej), to jednak przesądza on o dopuszczalności rozpoznania skargi co do *meritum*.

W tej sytuacji, pomimo formalnego uchylecia zaskarżonej regulacji ustawy o izbach lekarsko-weterynaryjnych ustawą nowelizującą, nie została spełniona przesłanka umorzenia postępowania przed Trybunałem określona w art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK. Kwestionowany przez skarżącego przepis ustawy o izbach lekarsko-weterynaryjnych może być nadal stosowany, co czyni Trybunał władnym do oceny jego konstytucyjności.

W związku z powyższym Sejm przyjmuje, że z punktu widzenia art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK w niniejszej sprawie nie ma przeszkód do merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej. Jednak z uwagi na formalne uchylene art. 46 ust. 2 u.i.l.w. Sejm posłużył się w *petitum* formułą doprecyzowującą przedmiot kontroli.

2. Kontrola konstytucyjności art. 46 ust. 2 u.i.l.w. została zainicjowana skargą konstytucyjną. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 47 ust. 1 ustawy o TK, po stronie skarżącego istnieje szereg obowiązków, stanowiących *condiciones sine quibus non* merytorycznego rozpoznania wniesionej skargi. Weryfikacja tych obowiązków ma miejsce w ramach wstępnej kontroli skargi konstytucyjnej, jednak kontrola ta i dokonane w jej wyniku ustalenia nie przesądzają definitywnie o dopuszczalności merytorycznego rozstrzygnięcia zarzutów przedstawionych w skardze, albowiem Trybunał Konstytucyjny władny jest na każdym etapie postępowania badać, czy nie zachodzi jedna z ujemnych przesłanek, skutkujących obligatoryjnym jego umorzeniem (por. m.in. postanowienia TK z: 14 listopada 2007 r., sygn. akt SK 53/06; 30 maja 2007 r., sygn. akt SK 67/06; 21 marca 2000 r., sygn. akt SK 6/99; 28 października 2002 r., sygn. akt SK 21/01 oraz 19 grudnia 2000 r., sygn. akt SK 19/00). W związku z powyższym, przed przystąpieniem do merytorycznych rozważań, niezbędne staje się odniesienie do wzorców kontroli dopuszczalnych w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną oraz obowiązku opatrzenia zarzutów uzasadnieniem.

3. W *petitum* skargi wniesiono o stwierdzenie niezgodności zakwestionowanego przepisu z art. 2, art. 32, art. 77 ust. 2, art. 87 ust. 1 Konstytucji. W uzasadnieniu zaś skarżący odwołał się dodatkowo do art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 10 października 2012 r. (sygn. akt Ts 199/12) wezwano skarżącego do sprecyzowania zarzutu oraz określenia naruszonych praw i wolności konstytucyjnych. W odpowiedzi na wezwanie sędziego skarżący w piśmie procesowym z 18 października 2012 r. (dalej: pismo procesowe) uściślił, że art. 46 ust. 2 u.i.l.w. narusza zasadę sprawiedliwości społecznej, zasadę demokratycznego państwa prawnego, zasadę równości obywateli wobec prawa oraz zasadę prawa do sądu (pismo procesowe, s. 1). Łączna analiza skargi oraz pisma procesowego nie pozostawia wątpliwości, że skarżący traktuje art. 2 oraz art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej jako samodzielne wzorce kontroli.

Tymczasem, jak wynika z art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, podstawę skargi konstytucyjnej może stanowić tylko naruszenie tych przepisów ustawy zasadniczej, które są źródłami wolności lub praw podmiotowych jednostki. Z tego względu w judykaturze sądu konstytucyjnego przyjęto, iż w sprawach ze skargi konstytucyjnej właściwym wzorcem kontroli nie są normy ogólne, określające zasady ustrojowe, oraz normy adresowane do ustawodawcy (zob. np. postanowienia TK z: 26 czerwca 2002 r., sygn. akt SK 1/02; 18 lipca 2005 r., sygn. akt SK 25/04 oraz 20 grudnia 2007 r., sygn. akt SK 42/06).

W związku z powyższym trzeba podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie wyraża pogląd o ograniczonym zakresie, w jakim dopuszczalne jest powoływanie art. 2 oraz art. 32 Konstytucji, jako samodzielnych podstaw kontroli w trybie skargi konstytucyjnej. Z dotychczasowego orzecznictwa TK wynika, że pierwszy z przywołanych przepisów może być samoistnym wzorcem kontroli tylko w przypadku wyprowadzenia z niego prawa podmiotowego, którego nie zawarto w innym przepisie Konstytucji (postanowienie pełnego składu TK z 23 stycznia 2002 r., sygn. akt Ts 105/00). Stanowisko to zostało potwierdzone także w późniejszym orzecznictwie, przykładowo można wskazać wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 lipca 2007 r. (sygn. akt SK 50/06), zgodnie z którym: „[...] szeroki katalog praw i wolności, wymienionych w rozdziale II Konstytucji, obejmuje i zasadniczo wyczerpuje pojęcie «konstytucyjnych wolności lub praw», o których mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji. W interpretacji przepisów zawartych w tym rozdziale mogą być pomocne klauzule generalne, takie jak klauzula demokratycznego państwa prawnego, ale nie one będą stanowić samoistną podstawę skargi konstytucyjnej. Podstawy takiej należy szukać w konkretnych postanowieniach Konstytucji statuujących określone prawo lub wolność. Art. 2

Konstytucji oraz inne przepisy wyrażające zasady ogólne mogą natomiast nadal stanowić podstawę do wywodzenia – niewyrażonych w Konstytucji *explicite* – zasad konstytucyjnych działania organów władzy publicznej. Zasady te nie mają jednak charakteru samoistnych praw lub wolności konstytucyjnych o charakterze podmiotowym [...]. Mimo to TK nie wyklucza, że w pewnych wypadkach art. 2 Konstytucji może stanowić podstawę skargi konstytucyjnej, choć możliwość tę należy traktować jako wyjątkową i subsydiarną. Po pierwsze, jeżeli skarżący wskaże wywiedzione z art. 2 Konstytucji prawa lub wolności, które wyraźnie nie zostały wysłowione w treści innych przepisów konstytucyjnych, to ten przepis będzie pełnił funkcję samodzielnego wzorca kontroli konstytucyjności prawa [...]. Po drugie, jeżeli skarżący odwoła się do jednej z zasad wyrażonych w art. 2 Konstytucji dla uzupełnienia lub wzmocnienia argumentacji dotyczącej naruszenia praw i wolności statuowanych w innym przepisie konstytucyjnym, to art. 2 Konstytucji będzie pełnił funkcję pomocniczego wzorca kontroli występującego w powiązaniu z innym przepisem konstytucyjnym” (zob. także wyroki TK z: 6 grudnia 2006 r., sygn. akt SK 25/05 oraz 29 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 11/07). Z kolei w odniesieniu do art. 32 Konstytucji w judykaturze Trybunału Konstytucyjnego zwraca się uwagę, że zasady wywiedzione z tego wzorca kontroli nie są bezpośrednim źródłem konstytucyjnych praw podmiotowych. Oznacza to, że „odwołanie się do nich musi być poprzedzone określeniem przysługującego skarżącemu prawa lub wolności rangi konstytucyjnej, w związku z którymi zasady te zostały naruszone” (postanowienie TK z 1 października 2003 r., sygn. akt SK 29/02; zob. także podstawowe w tej materii postanowienie TK z 24 października 2001 r., sygn. akt SK 10/01). W konsekwencji art. 32 ust. 1 Konstytucji może stanowić wzorzec kontroli tylko w razie wskazania przez skarżącego, jaka jego wolność lub jakie prawo wynikające z innych przepisów Konstytucji są uregulowane z naruszeniem zasady równości wobec prawa (por. wyrok TK z dnia 13 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 10/03; zob. także postanowienia TK z: 10 października 2006 r., sygn. akt Ts 8/06; 16 lutego 2009 r., sygn. akt Ts 137/07; 19 kwietnia 2010 r., sygn. akt Ts 106/09).

Biorąc pod uwagę stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, w odniesieniu do art. 2 Konstytucji trzeba zauważyć, że skarżący wywodzi z niego różne zasady ustrojowe (w *petitum* skargi są to zasady: demokratycznego państwa prawnego oraz dobrej legislacji, z kolei w piśmie procesowym: zasada sprawiedliwości społecznej i zasada demokratycznego państwa prawnego), jednakże nie konkretyzuje praw

podmiotowych, jakie miałyby z niego wynikać. Zaś co do drugiego z wymienionych wzorców kontroli, skarżący – pomijając fakt, że raz odwołuje się do art. 32 Konstytucji *in toto* (skarga, *petitum*), innym razem odnosi się wyłącznie do art. 32 ust. 1 (pismo procesowe, s. 1) – nie wiąże konkretnego konstytucyjnego prawa podmiotowego z żadnym z ustępów art. 32 Konstytucji, jak również nie uzasadnia, dlaczego uregulowanie ustawowe zawarte w kwestionowanym przezeń przepisie miałyby naruszać zasadę równości.

Konkludując, postępowanie w części, w jakiej dotyczy art. 2 oraz art. 32 Konstytucji jako podstaw kontroli konstytucyjności, powinno zostać **umorzone** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

4. Obowiązujące ustawy są objęte domniemaniem zgodności z Konstytucją (por. orzeczenie TK z 17 lipca 1996 r., sygn. akt K 8/96; wyrok TK z 15 grudnia 1999 r., sygn. akt P 6/99; zob. także Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzciniński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 164), co w praktyce oznacza, że punktem wyjścia oceny każdego aktu normatywnego jest założenie konstytucyjności danej regulacji, jej racjonalności i swobody ustawodawcy w kształtowaniu określonej materii. Innymi słowy, przystępując do badania aktu normatywnego, sąd konstytucyjny traktuje zaskarżone przepisy jako niewadliwe (zob. też wyroki TK z: 9 października 2001 r., sygn. akt SK 8/00; 27 stycznia 2003 r., sygn. akt SK 27/02; 9 listopada 2010 r., sygn. akt SK 10/08). Z tego właśnie względu to podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem musi wykazać zasadność swojego żądania poprzez sformułowanie – wymagane przez art. 47 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o TK – zarzutu i odpowiedniego uzasadnienia. W doktrynie i orzecznictwie jednoznacznie przyjmuje się bowiem, że: „[...] sformułowanie zarzutu naruszenia wolności lub prawa, a także jego uzasadnienie jest niezbędnym warunkiem nadania skardze dalszego biegu [...]. Ustawowy wymóg wskazania sposobu naruszenia konstytucyjnych praw lub wolności nie może sprowadzać się do samego tylko przytoczenia treści określonego przepisu Konstytucji. Konieczność właściwego uzasadnienia przez skarżącego zarzutu niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów stanowi konsekwencję nałożonego przez ustawodawcę na skarżącego ciężaru dowodu [...]. Argumentacja przedstawiona przez skarżącego winna doprowadzić do obalenia przyjętego w systemie prawnym domniemania

konstytucyjności i legalności przepisów prawa” (L. Jamróz, *Skarga konstytucyjna. Wstępne rozpoznanie*, Białystok 2011, s. 190-191; por. także np. postanowienie TK z 25 października 1999 r., sygn. akt SK 22/98). Konieczność uzasadnienia zarzutu ma istotne znaczenie, gdyż jego brak uniemożliwia rozpoznanie skargi, czyniąc ją oczywiście bezzasadną (zob. postanowienia TK z: 6 października 1998 r., sygn. akt Ts 43/98; 30 listopada 1999 r., sygn. akt Ts 126/99; 16 października 2007 r., sygn. akt SK 13/07) i obliguje Trybunał do umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK (por. np. wyrok TK z 20 kwietnia 2009 r., sygn. akt SK 55/08 oraz postanowienie TK z 2 lutego 2012 r., sygn. akt SK 14/09).

Biorąc powyższe pod uwagę, należy zaznaczyć, że skarżący nie wypełnił ciężących na nim obowiązków procesowych w zakresie sformułowania i uzasadnienia zarzutów naruszenia art. 87 ust. 1 Konstytucji. Powyższy przepis, poza wskazaniem go w *petitum* skargi, tak w uzasadnieniu skargi, jak i w piśmie procesowym nie został w ogóle wymieniony. Nadto, autor skargi w żadnej części swojego pisma nie odnosi się do tego przepisu, a nawet nie przytacza jego treści. Należy zatem stwierdzić, że skarżący nie tylko nie uzasadnił zarzutu niezgodności art. 46 ust. 2 u.i.l.w. z ww. przepisem ustawy zasadniczej, lecz nawet nie podjął próby sformułowania odpowiednich zarzutów.

Wobec powyższego postępowanie w tym zakresie powinno zostać **umorzone** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

5. Przyjęta przez skarżącego technika prowadzenia wywodu argumentacyjnego nie pozwala na wyodrębnienie argumentów na rzecz naruszenia art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji. Wręcz przeciwnie, skarżący pisze ogólnie o naruszeniu „prawa do sądu” czy „pozbawieniu go drogi do sądu”. Mając to na uwadze, a także fakt, że pomiędzy tymi przepisami występują powiązania treściowe (szerzej na ten temat zob. pkt IV stanowiska), Sejm przyjmuje, że podstawowym wzorcem kontroli jest art. 45 ust. 1 Konstytucji, dookreślany przez art. 77 ust. 2 Konstytucji.

### **III. Zarzuty skarżącego**



Zdaniem skarżącego, art. 46 ust. 2 u.i.l.w. pozbawia lekarza weterynarii możliwości kwestionowania przed sądem w rozumieniu konstytucyjnym prawidłowości postępowania dyscyplinarnego i zasadności wymierzenia w ramach tego postępowania kary upomnienia. Rozwiązanie to jest w opinii skarżącego błędne, gdyż fakt, że: „[...] kara upomnienia w katalogu kar dyscyplinarnych orzekanych przez sądy lekarsko-weterynaryjne zaliczana jest do kar łagodniejszych, nie może być podstawą uzasadniająca wyłączenie jej spod kontroli sądowej. Kara ta ingeruje w sferę konstytucyjnych praw i wolności lekarza weterynarii, dotyka bowiem tak cennych wartości dla każdego człowieka jak godność, dobre imię czy zaufanie innych, zwłaszcza, że jest to zawód zaufania publicznego. Tak jak każda kara stanowi ona piętno, które może zaważyć na relacjach między lekarzem, a właścicielami zwierząt wymagających leczenia. Z tego też względu, analogicznie, konieczne jest zagwarantowanie w przedmiotowej sprawie lekarzowi weterynarii, ukaranemu karą upomnienia, możliwości żądania rozpoznania jego sprawy przez bezstronny, niezależny i niezawisły sąd” (skarga, s. 5).

#### **IV. Wzorce konstytucyjne**

Artykuł 45 ust. 1 Konstytucji brzmi: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Przepis ten jest wzorcem kontroli dookreślanym przez art. 77 ust. 2 Konstytucji, stanowiący: „Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw”. W doktrynie prawa i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się na ścisły związek pomiędzy art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji. Panuje bowiem zgoda co do tego, że art. 77 ust. 2 Konstytucji jest elementem konstytucyjnego prawa do sądu, którego zasadnicza część normatywna zawarta jest w art. 45 ust. 1 Konstytucji, i nie ma możliwości rozdzielenia materialnych więzi między tymi przepisami (por. wyrok TK z 8 listopada 2001 r., sygn. akt P 6/01 oraz wyrok TK z 27 maja 2008 r., sygn. akt SK 57/06; zob. także L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 77, s. 24).

Treścią prawa do sądu (zob. wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 14 listopada 2007 r., sygn. akt SK 16/05; 17 lipca 2007 r., sygn. akt P 19/04), o którym mowa w art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji, jest:

- 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo do uruchomienia procedury przed sądem – organem o określonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym),
- 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności,
- 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd oraz
- 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawę.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, z art. 45 ust. 1 Konstytucji wynika jednoznacznie wola ustrojodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie najszerszy zakres spraw. Konstytucja wprowadza domniemanie drogi sądowej, wobec czego wszelkie ograniczenia sądowej ochrony interesów jednostki muszą bezpośrednio wynikać z przepisów ustawy zasadniczej (np. z art. 37 ust. 2, art. 45 ust. 2 lub art. 31 ust. 3; por. także wyrok TK z 8 listopada 2001 r., sygn. akt P 6/01).

W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny podkreślał jednak, że: „Aby zagadnienie istnienia (bądź nieistnienia) prawa do sądu w ogóle mogło być rozpatrywane, istnieć musi «sprawa» to jest stan, w którym konieczne jest władcze rozstrzygnięcie o prawach określonego podmiotu w relacji do innych podmiotów równorzędnych lub w relacji do władzy publicznej, a jednocześnie natura danego stosunku prawnego wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę” (wyrok TK z 26 kwietnia 2005 r., sygn. akt SK 36/03). W innych wyrokach (np. wyrok TK z 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 12/99) Trybunał wskazywał, iż termin „sprawa” należy: a) odnosić do sporów prawnych między osobami fizycznymi i prawnymi; b) odnosić do sporów wynikających ze stosunków cywilnoprawnych, administracyjnoprawnych oraz rozstrzygnięcia o zasadności zarzutów karnych; c) rozpatrywać w związku z ogólną funkcją sądów, którą jest „sprawowanie wymiaru sprawiedliwości” (art. 175 Konstytucji). Oznacza to, że kierowanie sprawy do sądu musi prowadzić do wymierzania sprawiedliwości, a więc do rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu. Do praw, o których rozstrzyga sąd sprawujący wymiar sprawiedliwości, należą nie tylko te, które są objęte bezpośrednio gwarancjami konstytucyjnymi, ale także wszelkie inne, których istnienie wynika z całokształtu obowiązujących regulacji prawa materialnego (por. wyrok TK z 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99).

W odniesieniu do prawa do sądu w szeroko pojętym kontekście postępowań dyscyplinarnych Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie uznawał, że:

- odpowiedzialność dyscyplinarna ma charakter represyjny, co zbliża ją do odpowiedzialności karnej, w związku z czym wszystkie gwarancje, ustanowione w rozdziale II Konstytucji, znajdują odpowiednie zastosowanie także w postępowaniach dyscyplinarnych (wyrok TK z 8 grudnia 1998 r., sygn. akt K 41/97; wyrok TK z 2 września 2008 r., sygn. akt K 35/06);
- ustawodawca winien w taki sposób ukształtować zakres właściwości sądów, aby zawsze jakiś sąd był właściwy do rozpatrzenia sprawy o naruszenie wolności lub praw człowieka; źródłem wolności i praw człowieka mogą być zaś nie tylko przepisy Konstytucji, ale i ustaw (wyrok TK z 16 marca 1999 r., sygn. akt SK 19/98);
- sądy powinny w sferze wymiaru sprawiedliwości sprawować kontrolę nad orzecznictwem organów *quasi*-sądowych (wyrok TK z 8 grudnia 1998 r., sygn. akt K 41/97);
- gwarancją poszanowania praw i wolności obwinionego jest zapewnienie kontroli sądowej orzeczeń w sprawach dyscyplinarnych, co oznacza, że szczególny tryb postępowania, jakim jest postępowanie dyscyplinarne (prowadzone w ramach określonych korporacji), nie może uzasadniać wyłączenia prawa do sądu (wyrok TK z 11 września 2001 r., sygn. akt SK 17/00);
- od momentu wejścia w życie Konstytucji istnieje konieczność zapewnienia sądowej kontroli orzeczeń w sprawach dyscyplinarnych, w których dotychczasowe ustawodawstwo zwykle wyłącza taką możliwość (wyrok TK z 10 maja 2004 r., sygn. akt SK 39/03).

Podsumowując, orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dopuszcza rozpatrywanie spraw dyscyplinarnych przez organy niesądowe, o ile ich rozstrzygnięcia mogą zostać później poddane kontroli organu mającego cechy sądu w rozumieniu norm konstytucyjnych.

## **V. Analiza zgodności**

1. Rozważania poświęcone analizie zgodności z ustawą zasadniczą art. 46 ust. 2 u.i.l.w. należy rozpocząć od przypomnienia, że zagadnienie sądowej kontroli orzeczeń organów dyscyplinarnych było wielokrotnie przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego (zob. orzeczenia TK: 9 listopada 1993 r., sygn. akt

K 11/93; 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94; wyroki TK z: 8 grudnia 1998 r., sygn. akt K 41/97; 16 marca 1999 r., sygn. akt SK 19/98; 16 listopada 1999 r., sygn. akt SK 11/99; 27 lutego 2001 r., sygn. akt K 22/00; 11 września 2001 r., sygn. akt SK 17/00; 10 maja 2004 r., sygn. akt SK 39/03; 2 września 2008 r., sygn. K 35/06; 29 czerwca 2010 r., sygn. akt P 28/09; 25 czerwca 2012 r., sygn. akt K 9/10; 6 listopada 2012 r., sygn. akt K 21/11). Na podstawie wymienionych judykatów można stwierdzić, że linia orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego w sprawach dyscyplinarnych jest jednolita i trwała. Sąd konstytucyjny konsekwentnie bowiem przyjmuje, że prawo do sądu powinno być zagwarantowane w ramach każdego postępowania dyscyplinarnego, gdyż jest ono postępowaniem represyjnym, zmierzającym do ukarania osoby obwinionej o popełnienie przewinienia dyscyplinarnego. Sądowa kontrola prawidłowości postępowania dyscyplinarnego oraz rozstrzygnięć w nim wydawanych nie tylko stanowi element nadzoru państwa nad działalnością samorządu zawodowego, lecz ma na celu zagwarantowanie ochrony konstytucyjnych praw i wolności osoby poddanej temu postępowaniu. Z tego też względu w każdej sprawie dyscyplinarnej, która była przedmiotem rozstrzygnięcia w pozasądowym postępowaniu dyscyplinarnym, ustawodawca musi zapewnić prawo do wszczęcia sądowej kontroli postępowania dyscyplinarnego i zapadłego w jego wyniku orzeczenia.

2. Szczególnie istotne dla oceny zgodności art. 46 ust. 2 u.i.l.w. z postanowieniem art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji powinny być ustalenia poczynione przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 29 czerwca 2010 r. (sygn. akt P 28/09; dalej: wyrok z 29 czerwca 2010 r.), w którym Trybunał odnosił się do problemu zakresu kontroli sądowej w postępowaniach dyscyplinarnych. W orzeczeniu tym stwierdzono, że: „Art. 42 ust. 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o izbach lekarskich [...] w zakresie, w jakim wyłącza prawo lekarza, ukaranego przez Naczelny Sąd Lekarski w drugiej instancji karą nagany, do wniesienia odwołania do sądu, jest niezgodny z art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”.

Jako *ratio decidendi* tego rozstrzygnięcia wskazano, że fakt, iż: „[...] kara nagany w katalogu kar dyscyplinarnych orzekanych przez sądy lekarskie zaliczana jest do kar łagodniejszych, nie może być okolicznością usprawiedliwiającą wyłączenie jej spod kontroli sądowej. Jest to bowiem kara ingerująca w sferę konstytucyjnych praw i wolności ukaranego lekarza, dotykająca tak cennych wartości

dla każdego człowieka jak godność, dobre imię czy zaufanie innych. Tak jak każda kara stanowi ona piętno, które może zaważyć na relacjach między lekarzem i jego pacjentami. Z tego względu konieczne jest zagwarantowanie lekarzowi ukaranemu karą nagany możliwości żądania rozpoznania jego sprawy przez bezstronny, niezależny i niezawisły sąd”.

W następstwie omawianego wyroku TK do Sejmu wpłynął senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o izbach lekarskich oraz niektórych innych ustaw, który miał na celu „dostosowanie systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 czerwca 2010 r. (sygn. akt P 28/09)” (druk sejmowy nr 520/VII kad., s. 8). W dniu 19 kwietnia 2013 r. Sejm uchwalił ustawę nowelizującą, która zmieniała: ustawę z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich (Dz. U. Nr 219, poz. 1708 ze zm.); ustawę z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych (t.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 93, poz. 767 ze zm.); ustawę z dnia 19 kwietnia 1991 r. o izbach aptekarskich (t.j. Dz. U. z 2008 r. Nr 136, poz. 856 ze zm.); ustawę z dnia 27 lipca 2001 r. o diagnostyce laboratoryjnej (t.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 144, poz. 1529 ze zm.) oraz ustawę z dnia 1 lipca 2011 r. o samorządzie pielęgniarek i położnych (Dz. U. Nr 174, poz. 1038 ze zm.).

3. Zdaniem Sejmu, ustalenia dokonane w wyroku TK z 29 czerwca 2010 r. przesądzają negatywny wynik testu konstytucyjności w niniejszej sprawie, gdyż argumenty, które skłoniły Trybunał Konstytucyjny do stwierdzenia niekonstytucyjności art. 42 ust. 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o izbach lekarskich (Dz. U. Nr 30, poz. 158 ze zm.), można wprost odnieść do zakwestionowanego art. 46 ust. 2 u.i.l.w. Zabieg ten umożliwiając następujące względy.

Po pierwsze, w obydwu sprawach występuje tożsamość problemu konstytucyjnego, który ogniskuje się wokół prawa do odwołania się do sądu od tzw. kary honorowej (w cytowanym wyroku nagany, tutaj upomnienia) wymierzonej w postępowaniu dyscyplinarnym. Po drugie, podniesiona w obydwu sprawach kwestia odwołania dotyczy orzeczenia organu samorządu zawodowego. Po trzecie, kwestionowane w obydwu sprawach przepisy regulują status osób wykonujących zawody zaufania publicznego; oba zawody są zawodami medycznymi, lekarskimi (inny jest jedynie przedmiot działalności leczniczej), których praktykowanie szczególnie wymaga dobrego imienia i nieposzlakowanej opinii.

4. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie wskazywano, że wejście w życie Konstytucji spowodowało, iż ustawodawca miał obowiązek uzgodnienia stanu prawnego z normami konstytucyjnymi od początkowego momentu ich obowiązywania (por. wyrok TK z 8 grudnia 2009 r., sygn. akt SK 34/08). W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego nie budziło także wątpliwości, że na organach władzy państwowej spoczywa obowiązek zapewnienia realizacji prawa do odwołania się do sądu w rozumieniu konstytucyjnym od wszystkich kończących postępowanie orzeczeń organów dyscyplinarnych. Problem ten Trybunał rozważał m.in. w wyroku z 10 maja 2004 r. (sygn. akt SK 39/03), wskazując, że: „Na tle niniejszej sprawy [dotyczącej możliwości odwołania się studenta od decyzji komisji dyscyplinarnej uczelni wyższej – uwaga własna] doszło do naruszenia prawa do sądu (art. 45 ust. 1 w postaci określonej w art. 77 ust. 2 Konstytucji) przez nieprawidłowe określenie zakresu czasowego ustawy zmieniającej [...]. Nieprawidłowość polegała na pominięciu legislacyjnym (nie zaś na zaniechaniu legislacyjnym). W jego wyniku zbyt wąsko i fragmentarycznie przyznano sądową kontrolę nad orzeczeniami dyscyplinarnymi, jakie zapadły po 17 października 1997 r. [czyli pod rządami Konstytucji z 1997 r. – uwaga własna]. Zamiast bowiem doprowadzić do zgodności między poziomem ochrony wynikającym z Konstytucji a ustawą zwykłą, co wymagało wprowadzenia sanacji w postaci poddania sądowej kontroli wszystkich orzeczeń zapadłych po 17 października 1997 r., regulując kwestie zakresu czasowego posłużono się niewłaściwym instrumentem. Wprowadzono tu bowiem zasadę bezpośredniego działania ustawy zmieniającej, opartą na kryterium procesowym «spraw w toku». To wystarcza do regulacji kwestii międzyczasowej w wypadku zastąpienia jednej regulacji procesowej inną regulacją procesową. Nie wystarcza to jednak w sytuacji, gdy celem regulacji jest doprowadzenia do uzgodnienia między ustawodawstwem zwykłym i regulacją konstytucyjną. Wybór niewłaściwego kryterium, decydującego o zakresie zastosowania ustawy zmieniającej wobec spraw zapoczątkowanych w przeszłości, polegał na całkowitym abstrahowaniu od związku między datą wejścia w Konstytucji a datą ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy dyscyplinarnej”. Podobnie wypowiadał się także Sąd Najwyższy (zob. wyroki SN z: 22 października 1999 r., sygn. akt I PKN 216/99 oraz 7 kwietnia 1999 r., sygn. akt I PKN 648/98; zob. także uchwała Sądu Najwyższego [w składzie 7 sędziów] z 18 stycznia 2001 r., sygn. akt III ZP 28/00).

Z powyższego wynika, że przepisy intertemporalne zawarte w ustawie nowelizującej powinny odwoływać się do daty 17 października 1997 r. (czyli dnia wejścia w życie Konstytucji), jako cezury czasowej obowiązywania prawa wniesienia odwołania do sądu od orzeczeń wydanych w drugiej instancji w sprawach dyscyplinarnych. Nie czyniąc tego, analizowane regulacje udaremniły sanowanie konstytucyjności art. 46 ust. 2 u.i.l.w. w pełnym zakresie.

5. W związku z powyższym Sejm wnosi o stwierdzenie, że art. 46 ust. 2 ustawy z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych (t.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 93, poz. 767 ze zm.), uchylony przez art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o izbach lekarskich oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 779), w zakresie, w jakim wyłącza prawo lekarza weterynarii, wobec którego sąd lekarsko-weterynaryjny orzekł w drugiej instancji karę upomnienia, do wniesienia odwołania do sądu, **jest niezgodny** z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU

Ewa Kopacz