

WYROK
z dnia 2 października 2013 r.
Sygn. akt SK 10/13

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Rymar – przewodniczący
Zbigniew Cieślak
Maria Gintowt-Jankowicz
Wojciech Hermeliński
Małgorzata Pyziak-Szafnicka – sprawozdawca,

po rozpoznaniu w trybie art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654), na posiedzeniu niejawnym w dniu 10 września 2013 r., skargi konstytucyjnej Jakuba Gasika o zbadanie zgodności:

art. 46 ust. 2 ustawy z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych (Dz. U. z 2009 r. Nr 93, poz. 767, ze zm.) w zakresie, w jakim pozbawia lekarza weterynarii wobec którego orzeczono w drugiej instancji karę upomnienia, możliwości odwołania się do sądu apelacyjnego od wymierzonej mu kary dyscyplinarnej, z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 oraz art. 87 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 46 ust. 2 ustawy z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych (Dz. U. z 2009 r. Nr 93, poz. 767, z 2010 r. Nr 200, poz. 1326 oraz z 2013 r. poz. 779) w zakresie, w jakim pozbawia lekarza weterynarii, wobec którego orzeczono w drugiej instancji karę upomnienia, możliwości odwołania się do sądu od wymierzonej mu kary dyscyplinarnej, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 oraz z art. 32 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

UZASADNIENIE

I

1. Skarżący, lekarz weterynarii, został ukarany karą upomnienia za popełnienie błędu lekarsko-weterynaryjnego, polegającego na postawieniu błędnej diagnozy w leczeniu psa (orzeczenie Sądu Warszawskiej Izby Lekarsko-Weterynaryjnej z 17 maja 2011 r., sygn. Pw 17/10). Obwiniony odwołał się od tego rozstrzygnięcia do Krajowego Sądu Lekarsko-Weterynaryjnego, który orzeczeniem z 22 lutego 2012 r. (sygn. KILW/015[2]01/12) utrzymał w mocy zaskarżone orzeczenie.

Skarżący wystąpił, za pośrednictwem Krajowego Sądu Lekarsko-Weterynaryjnego, z odwołaniem do Sądu Apelacyjnego. Postanowieniem z 30 maja 2012 r. Krajowy Sąd Lekarsko-Weterynaryjny odmówił przyjęcia odwołania, wskazując, że nie spełnia wymogów określonych w art. 46 ust. 2 ustawy z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych (Dz. U. z 2009 r. Nr 93, poz. 767, ze zm.; dalej: ustawa). Przepis ten odnosi się do rodzajów kar, w wypadku wymierzenia których lekarz weterynarii może się odwołać do sądu apelacyjnego. Wśród tych kar nie ma kary upomnienia.

2. W skardze konstytucyjnej skarżący domagał się stwierdzenia niezgodności art. 46 ust. 2 ustawy z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 oraz art. 87 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem skarżącego, przez brak uregulowania umożliwiającego zaskarżenie orzeczenia organu dyscyplinarnego drugiej instancji do sądu powszechnego, został on pozbawiony możliwości dochodzenia „swoich obywatelskich praw” (s. 3 uzasadnienia skargi konstytucyjnej). Skarżący uznał, że kwestionowany art. 46 ust. 2 ustawy pozbawia go możliwości wykazania przed sądem nieprawidłowości postępowania dyscyplinarnego i podważenia zasadności wymierzenia w ramach tego postępowania kary upomnienia. Jak zauważył, to, że kara upomnienia w katalogu kar dyscyplinarnych, orzekanych przez sądy lekarsko-weterynaryjne, zaliczana jest do najłagodniejszych, nie może być podstawą uzasadniającą wyłączenie jej stosowania 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” (s. 5 uzasadnienia skargi konstytucyjnej). Podsumowując stwierdził, że podane argumenty przemawiają za koniecznością zagwarantowania lekarzowi weterynarii, ukaranemu karą upomnienia w postępowaniu dyscyplinarnym, możliwości rozpoznania jego sprawy przez bezstronny, niezależny i niezawisły sąd. Z tego względu art. 46 ust. 2 ustawy, w zakresie, w jakim takiej możliwości nie przewiduje, jest niezgodny z Konstytucją.

Na zarządzenie sędziego Trybunału Konstytucyjnego, wzywające do usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej, skarżący wyjaśnił, że zaskarżony przepis art. 46 ust. 2 ustawy narusza także: zasadę sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji), zasadę demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji), zasadę równości obywateli wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji). Zdaniem skarżącego, kwestionowany przepis godzi w zasadę demokratycznego państwa prawnego, „pozwala bowiem sądom korporacji zawodowej lekarzy weterynarii na dowolne, nieuwarunkowane spełnieniem jakichkolwiek przesłanek prawnych, naruszanie procedur prawnych w prowadzonych postępowaniach, bez jakiegokolwiek kontroli przez sąd powszechny” (s. 2 uzupełnienia skargi). Godzi także w „istotę prawa skarżącego do wolności i równego traktowania przez władze publiczne, w ten sposób, że pozbawia go możliwości ochrony swoich praw przed sądem apelacyjnym” (tamże, s. 2).

Skarżący, wymieniając w *petitum* skargi art. 87 ust. 1 Konstytucji jako wzorzec kontroli, pominął ten przepis w uzasadnieniu zarówno skargi, jak i jej uzupełnienia, nie wskazując sposobu jego naruszenia.

3. Prokurator Generalny w stanowisku pisemnym z 16 kwietnia 2013 r. wniósł o uznanie, że art. 46 ust. 2 ustawy – w zakresie, w jakim pozbawia lekarza weterynarii, wobec którego orzeczono w drugiej instancji karę upomnienia, możliwości odwołania się do sądu apelacyjnego od wymierzonej mu kary dyscyplinarnej – jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 oraz z art. 32 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji. W pozostałym zakresie wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność orzekania – na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK).

Zdaniem Prokuratora Generalnego, konstytucyjnie gwarantowanym prawem, na którego naruszenie powołał się skarżący, jest prawo do sądu rozumiane jako prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, bezstronny i niezawisły sąd (art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji) oraz prawo do równego traktowania – w kontekście zapewnienia przez ustawodawcę realizacji prawa do sądu – określone w art. 32 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

W odniesieniu do przepisów art. 2 oraz art. 87 ust. 1 Konstytucji Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że nie są one samoistnymi źródłami praw podmiotowych jednostki, lecz pierwszy z nich formułuje zasady ustrojowe (art. 2), drugi zaś określa system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w Polsce (art. 87 ust. 1) – w związku z powyższym postępowanie w tym zakresie winno zostać umorzone.

Ponadto zawarta w skardze konstytucyjnej argumentacja w odniesieniu do powołanego wyżej wzorca kontroli w postaci art. 2 Konstytucji ograniczyła się *de facto* do wymienienia tego przepisu Konstytucji oraz – niewskazującego sposobu naruszenia wzorca – lakonicznego sformułowania zarzutu niezgodności z tym wzorcem zakwestionowanego przepisu ustawy lekarsko – weterynaryjnej, co nie spełnia warunków określonych w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK.

Prokurator zwrócił uwagę, że linia orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego w sprawach dotyczących regulacji normujących odpowiedzialność dyscyplinarną jest jednolita i trwała. Prawo do sądu powinno być zagwarantowane w ramach każdego postępowania dyscyplinarnego, niezależnie od tego, czy chodzi o postępowanie egzekwujące odpowiedzialność dyscyplinarną osób wykonujących zawód zaufania publicznego, czy osób należących do innych grup zawodowych. Gdy chodzi o odpowiedzialność związaną z wykonywaniem zawodu, która była przedmiotem rozstrzygnięcia w postępowaniu dyscyplinarnym, ustawodawca musi zapewnić prawo do wszczęcia sądowej kontroli postępowania dyscyplinarnego i zapadłego w jego wyniku orzeczenia.

Na kanwie zapadłych wcześniej wyroków Trybunału (w szczególności z 11 września 2001 r., sygn. SK 17/00, OTK ZU nr 6/2001, poz. 165 i z 29 czerwca 2010 r., sygn. P 28/09, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 52) Prokurator Generalny uznał, że kwestionowany przepis zamknął skarżącemu drogę sądową, gdyż nie dopuścił w zakresie dotyczącym kary upomnienia możliwości odwołania się do sądu, a nie istnieją relewantne cechy odróżniające przedstawicieli tego zawodu lekarzy medycyny (zob. wyrok o sygn. P 28/09), czy też nauczycieli akademickich (zob. wyrok o sygn. SK 17/00), których wystąpienie mogłoby uzasadniać nierówny dostęp do sądowej kontroli rozstrzygnięć zapadłych w postępowaniach dyscyplinarnych. Równość uprawnień (w aspekcie wewnętrznym i zewnętrznym) w zakresie możliwości odwoławczych jest cechą istotną charakteryzującą każde rzetelne postępowanie.

W zawiązku z powyższym Prokurator wniósł o uznanie, że 46 ust. 2 ustawy w zaskarżonym zakresie narusza także art. 32 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

4. Pismami z 10 maja i 30 lipca 2013 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił swój udział w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej Jakuba Gasika oraz przedstawił stanowisko, że art. 46 ust. 2 ustawy w zakresie, w jakim wyłącza możliwość odwołania do

sądu osoby ukaranej orzeczeniem sądu lekarsko-weterynaryjnego drugiej instancji karą upomnienia, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Rzecznik zwrócił uwagę, że zawód lekarza weterynarii w rozumieniu art. 17 Konstytucji jest zawodem zaufania publicznego, który ma własne sądownictwo dyscyplinarne, spoczywające w gestii samorządu zawodowego. Zauważył także, że sankcje, które w ramach postępowania dyscyplinarnego mogą zostać nałożone na członków tego samorządu, wywierają skutki nie tylko wewnątrz korporacji zawodowej, lecz także na zewnątrz. Mogą one zarówno zmienić wizerunek osoby ukaranej, jak i ograniczyć lub pozbawić ją prawa wykonywania zawodu, co decyduje o możliwości korzystania z wolności wyboru i wykonywania zawodu (art. 65 ust. 1 Konstytucji). Stąd też sądownictwo dyscyplinarne wykonywane przez korporacje zawodowe winno być poddane kontroli sądowej.

Rzecznik wskazał liczne orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego, które uzasadniają powyższe tezy i nakazują poddać kontroli sądowej nie tylko najbardziej dolegliwe kary dyscyplinarne, lecz wszystkie rozstrzygnięcia, gdyż każda z orzeczonych kar ma dla osoby ukaranej, wykonującej zawód zaufania publicznego, znaczenie – szczególnie ze względu na możliwość utraty zaufania społecznego i, w efekcie, klientów.

5. Pismem z 6 września 2013 r. Marszałek Sejmu przedstawił stanowisko, że art. 46 ust. 2 ustawy, 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. W pozostałym zakresie wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Oceniając przesłanki dopuszczalności skargi, Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że utrata mocy obowiązującej kwestionowanego przepisu nie stoi na przeszkodzie rozpoznaniu skargi, gdyż jest to konieczne dla ochrony praw i wolności skarżącego. Nadto, analizując wzorce kontroli konstytucyjności wskazane w niniejszej sprawie, zwrócił uwagę, że postępowanie w zakresie, w jakim wskazane zostały art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji, powinno zostać umorzone, gdyż zgodnie z ustabilizowanym orzecznictwem Trybunału nie mogą być one samodzielnymi wzorcami kontroli konstytucyjności, a także ponieważ skarżący nie skonkretyzował praw podmiotowych, jakie z tych wzorców miałyby wynikać. Ten sam zarzut Marszałek Sejmu postawił wobec art. 87 ust. 1 Konstytucji.

Odnosząc się do pozostałych zarzutów skarżącego, Marszałek Sejmu uznał, opierając się na dotychczasowym orzecznictwie TK, że niekonstytucyjność kwestionowanego przepisu jest oczywista i argumentacja w tej sprawie pokrywa się z ustaleniami Trybunału dokonanymi w wyroku z 29 czerwca 2010 r., sygn. P 28/09 (OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 52).

II

Art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) stanowi, że „Trybunał może rozpoznać na posiedzeniu niejawnym skargę konstytucyjną, jeżeli z przedstawionych na piśmie stanowisk uczestników postępowania bezspornie wynika, że akt normatywny, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o konstytucyjnych wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego, jest niezgodny z Konstytucją”.

Z przedstawionych na piśmie stanowisk Sejmu i Prokuratora Generalnego oraz Rzecznika Praw Obywatelskich wynika, że podzielili oni stanowisko skarżącego co do niekonstytucyjności art. 46 ust. 2 ustawy o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych (Dz. U. z 2009 r. Nr 93, poz. 767, ze zm.), w zakresie, w jakim pozbawia

lekarza weterynarii wobec którego orzeczono w drugiej instancji karę upomnienia, możliwości odwołania się do sądu od wymierzonej mu kary dyscyplinarnej. Nie ma w tym wypadku już znaczenia, że nie podzielili stanowiska skarżącego co do niezgodności kwestionowanego przepisu ze wszystkimi powołanymi wzorcami. Nie zmienia to bowiem faktu niekonstytucyjności poddanego kontroli przepisu, którą Trybunał Konstytucyjny ocenił jako bezsporną.

W związku z powyższym, uznając, że sprawa dojrzała do wyjaśnienia, przeprowadzenie rozprawy Trybunał Konstytucyjny uznał za zbędne.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Skarga konstytucyjna.

Orzeczeniem Krajowego Sądu Lekarsko-Weterynaryjnego z 22 lutego 2012 r. (sygn. KILW/015[2]01/12) utrzymane zostało w mocy orzeczenie Sądu Warszawskiej Izby Lekarsko-Weterynaryjnej z 17 maja 2011 r. (sygn. Pw 17/10), który uznał skarżącego winnym popełnienia błędu lekarsko-weterynaryjnego i ukarał go karą upomnienia (art. 46 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych, Dz. U. z 2009 r. Nr 93, poz. 767, ze zm.; dalej: ustawa).

Skarżący wystąpił, za pośrednictwem Krajowego Sądu Lekarsko-Weterynaryjnego, z odwołaniem do Sądu Apelacyjnego. Postanowieniem z 30 maja 2012 r. Krajowy Sąd Lekarsko-Weterynaryjny odmówił przyjęcia odwołania, wskazując, że nie spełnia ono wymogów określonych w art. 46 ust. 2 ustawy. Przepis ten stanowi, że:

„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”.

Jak wynika z treści kwestionowanego przepisu, odwołanie przysługuje wyłącznie od kar określonych w art. 46 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy, którymi są: zawieszenie prawa wykonywania zawodu lekarza weterynarii na okres od trzech miesięcy do trzech lat (pkt 3) oraz pozbawienie prawa wykonywania zawodu (pkt 4). Możliwość odwołania się do sądu nie przysługuje w wypadku kary upomnienia, którą orzeczono wobec skarżącego, oraz kary nagany (art. 46 ust. 1 pkt 2 ustawy).

W związku z powyższym skarżący wystąpił ze skargą konstytucyjną o stwierdzenie, że art. 46 ust. 2 ustawy, w zakresie, w jakim pozbawia lekarza weterynarii, wobec którego orzeczono w drugiej instancji karę upomnienia, możliwości odwołania się do sądu apelacyjnego od wymierzonej mu kary dyscyplinarnej, jest niezgodny z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 oraz art. 87 ust. 1 Konstytucji.

2. Dopuszczalność skargi.

2.1. Ustawą z dnia 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o izbach lekarskich oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 779) uchylony został art. 46 ust. 2 i 3 ustawy kontrolowanej w niniejszej sprawie przez Trybunał. W tej sytuacji powstało pytanie o dopuszczalność kontroli konstytucyjnej. Zgodnie bowiem z 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) postępowanie podlega umorzeniu na posiedzeniu niejawnym, jeżeli akt normatywny – w zakwestionowanym zakresie – utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Jednocześnie jednak art. 39 ust. 3 ustawy o TK wyłącza stosowanie powyższego przepisu, gdy orzekanie o akcie normatywnym jest

konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Trybunał stwierdził, że przesłanka określona w art. 39 ust. 3 ustawy o TK została w niniejszej sprawie spełniona, co decyduje o możliwości merytorycznego rozpoznania sprawy.

2.2. Trybunał, dokonując oceny dopuszczalności skargi konstytucyjnej, stwierdził, że nie wszystkie wskazane przez skarżącego wzorce kontroli konstytucyjności spełniają wymogi formalne określone w ustawie o TK. Zawarta w skardze konstytucyjnej argumentacja dotycząca zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji ograniczyła się do wskazania tego przepisu Konstytucji jako wzorca kontroli konstytucyjności oraz lakonicznego sformułowania zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu. W tym zakresie skarga nie spełnia warunków określonych w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, który wymaga dokładnego sformułowania zarzutów oraz wskazania, jakie konstytucyjne wolności lub prawa, i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone.

Nadto w zakresie, w jakim art. 2 Konstytucji został wskazany jako samodzielny wzorzec kontroli konstytucyjności, skarżący nie wykazał, w jaki sposób naruszenie wywodzących się z niego zasad mogłoby prowadzić do naruszenia konkretnej wolności lub prawa obywatelskiego w jego sprawie. W związku z tym postępowanie w tym zakresie również podlegało umorzeniu, ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK. Umorzeniu podlegało także postępowanie w zakresie badania zgodności art. 46 ust. 2 ustawy z art. 87 ust. 1 Konstytucji, ponieważ przepis ten, nie statuuje praw czy wolności obywatelskich, nie może stanowić wzorca kontroli w sprawach zainicjowanych skargą konstytucyjną. Trybunał zwrócił również uwagę, że zarzutu naruszenia art. 87 ust. 1 Konstytucji skarżący nie uzasadnił.

Podsumowując ten fragment rozważań, Trybunał stwierdził, że kontrola konstytucyjności w niniejszej sprawie może zostać oparta na zarzutach naruszenia:

- prawa do sądu, rozumianego jako prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, bezstronny i niezawisły sąd – art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji, oraz
- prawa do równego traktowania w kontekście zapewnienia przez ustawodawcę realizacji prawa do sądu – art. 32 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

3. Naruszenie prawa do sądu.

3.1. Prawo do sądu, gwarantowane w art. 45 ust. 1 Konstytucji, było przedmiotem licznych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, w których zdefiniowano je jako: prawo dostępu do sądu, tj. prawo do uruchomienia postępowania przed sądem; prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej – zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności; prawo do wyroku sądowego (tj. prawo uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd w rozsądnym terminie) oraz prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów sądowych (zob. m.in. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 6 listopada 2012 r., sygn. K 21/11, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 119). Warunkiem podstawowym i koniecznym umożliwienia jednostce realizacji prawa wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji jest zapewnienie jej dostępu do sądu, rozumianego jako możliwość uruchomienia stosownej procedury jurysdykcyjnej. Dopiero po przekroczeniu tego progu, doniosłości nabierają pozostałe elementy składowe prawa do sądu (tak TK w wyrokach z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108 oraz 21 lipca 2009 r., sygn. K 7/09, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 113, s. 1186-1187). Analizowany przepis obejmuje zatem prawo do sądu w ujęciu formalnym (dostępność drogi sądowej w ogóle) i materialnym (możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej).

Z kolei w wyroku z 26 czerwca 2007 r. o sygn. SK 29/05 Trybunał stwierdził, że „dla ustalenia treści konstytucyjnego prawa do sądu istotne znaczenie ma art. 77 ust. 2 Konstytucji, który stanowi, że ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych

wolności lub praw. (...) Konstytucja nie wyklucza natomiast ustanawiania w ustawie pewnych ograniczeń prawa do sądu, jeżeli nie prowadzą do zamknięcia sądowej drogi dochodzenia konstytucyjnych wolności i praw i mieszczą się w ramach określonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji, wyznaczający granice ingerencji organów władzy publicznej w sferę wolności i praw konstytucyjnych. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Konstytucja nakłada na prawodawcę z jednej strony obowiązki pozytywne – utworzenia sprawnie funkcjonujących sądów i ustanowienia sprawiedliwej procedury sądowej, a z drugiej strony obowiązki negatywne, polegające na zakazie zamykania lub nadmiernego ograniczania prawa do sądu” (OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 54, s. 834).

Trybunał stoi na stanowisku, że prawo do sądu powinno być gwarantowane również w ramach każdego postępowania dyscyplinarnego. Taki pogląd Trybunał Konstytucyjny wyrażał jeszcze przed wejściem w życie obowiązującej Konstytucji (zob. orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego: z 7 grudnia 1993 r., sygn. K. 7/93, OTK w 1993 r., cz. II, poz. 42; z 26 kwietnia 1995 r., sygn. K. 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 12). Pogląd ten pozostaje aktualny (zob. wyrok o sygn. K 21/11). Wymóg zagwarantowania przez ustawodawcę sądowej kontroli orzeczeń dyscyplinarnych Trybunał uzasadniał podobieństwem postępowania dyscyplinarnego do postępowania karnego. Zagadnienie to zostało rozwinięte w szczególności w orzeczeniach dotyczących konstytucyjności przepisów regulujących odpowiedzialność dyscyplinarną nauczycieli akademickich. W wyroku z 27 lutego 2001 r., sygn. K 22/00 (OTK ZU nr 3/2001, poz. 48), Trybunał wskazał na relacje zachodzące między postępowaniem karnym i dyscyplinarnym. Oba te postępowania zaliczył do kategorii postępowań represyjnych. Stwierdził, że skoro niektóre z postępowań represyjnych, w tym też postępowanie dyscyplinarne, mogą prowadzić do rozstrzygnięć, których konsekwencje są zbliżone do występujących w postępowaniu karnym, należy obwinionemu w tego typu sytuacjach zagwarantować prawo do sądu. Powtórzył również tezę wcześniej już sformułowaną, że przyjęcie takiej koncepcji postępowania dyscyplinarnego, w której sąd posiada uprawnienie do kontroli w toku postępowania odwoławczego prawidłowości postępowania dyscyplinarnego, gwarantuje wystarczający standard ochrony konstytucyjnej osób ukaranych dyscyplinarnie. Z kolei w wyroku z 11 września 2001 r. o sygn. SK 17/00, Trybunał zauważył, że o ile postępowanie dyscyplinarne dopuszcza „orzeczenie w sprawach dyscyplinarnych przez organy pozasądowe odstępując tym samym od stosowania w tym postępowaniu standardów obowiązujących w postępowaniu karnym *sensu stricto*, o tyle w sposób zdecydowany i konsekwentny przyjmuje ono, iż gwarancją poszanowania praw i wolności obwinionego jest zapewnienie kontroli sądowej orzeczeń w sprawach dyscyplinarnych. We wszystkich postępowaniach o charakterze represyjnym prawo do sądu pełni rolę szczególną, gwarantując kontrolę poszanowania praw i wolności obywatelskich przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd” (OTK ZU nr 6/2001, poz. 165, s. 881). W wyroku z 10 maja 2004 r. o sygn. SK 39/03 Trybunał, nawiązując do swojego wcześniejszego orzecznictwa, stwierdził kategorycznie: „Sprawy dyscyplinarne niewątpliwie należą do kategorii, gdzie wymaga się sądowej kontroli w świetle unormowania praw człowieka” (OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 40, s. 560).

Podsumowując, Trybunał stwierdził, że linia orzecznicza w sprawach dotyczących unormowania odpowiedzialności dyscyplinarnej jest jednolita i trwała. Prawo do sądu powinno być zagwarantowane w ramach każdego postępowania dyscyplinarnego, niezależnie od tego, czy chodzi o postępowanie egzekwujące odpowiedzialność dyscyplinarną osób wykonujących zawód zaufania publicznego, czy osób należących do innych grup zawodowych, i niezależnie od orzeczonej kary. Każde postępowanie dyscyplinarne jest bowiem 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 stanowi element nadzoru państwa nad działalnością samorządu zawodowego, jeżeli to on prowadzi postępowanie dyscyplinarne. Z

tego też względu w każdej sprawie dyscyplinarnej – jeśli chodzi o odpowiedzialność związaną z wykonywaniem zawodu – która była przedmiotem rozstrzygnięcia w pozasądowym postępowaniu dyscyplinarnym, ustawodawca musi zapewnić prawo do wszczęcia sądowej kontroli postępowania dyscyplinarnego i zapadłego w jego wyniku orzeczenia.

3.2. W art. 46 ust. 2 ustawy zostało przyznane prawo wniesienia odwołania do sądu lekarzowi weterynarii wyłącznie w razie ukarania karą zawieszenia prawa wykonywania zawodu lub pozbawienia tego. Tym samym przepis ten zamyka drogę sądową lekarzowi weterynarii ukaranemu karą nagany lub upomnienia. Z powołanego wyżej orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika wymóg zagwarantowania przez ustawodawcę pełnej sądowej kontroli orzeczeń dyscyplinarnych, bez względu na rodzaj i stopień dolegliwości zastosowanej sankcji. Rodzaj wymierzonej kary dyscyplinarnej nie może być kryterium różnicującym dostęp ukaranego do sądu. Nie znajduje więc konstytucyjnego uzasadnienia wyłączenie spod kontroli sądowej orzeczeń dyscyplinarnych wymierzających karę upomnienia tylko z tego względu, że kara ta jest najłagodniejsza z przewidzianych.

Celem sądowej kontroli działań organów dyscyplinarnych jest weryfikacja prawidłowości całego postępowania dyscyplinarnego, a nie jedynie kary w nim wymierzonej. Lekarz weterynarii, który wykonuje zawód zaufania publicznego, będąc jednocześnie członkiem samorządu zawodowego, powinien mieć możliwość kwestionowania przed sądem zarówno popełnienia przewinienia dyscyplinarnego i dopuszczalności wszczęcia przeciwko niemu postępowania dyscyplinarnego, jak i prawidłowości przeprowadzenia tego postępowania oraz zasadności wymierzonej w nim kary. Nie budzi wątpliwości Trybunału, że każda kara dyscyplinarna dla członka samorządu zawodowego zawodu zaufania publicznego jest dolegliwa, gdyż oznacza negatywną ocenę sposobu wykonywania przez niego zawodu, a tym samym utratę zaufania publicznego, które art. 17 ust. 1 Konstytucji wskazuje jako immanentną cechę tego rodzaju zawodów. Dla osób wykonujących zawód zaufania publicznego faktem dyskredytującym w oczach opinii publicznej jest już samo ukaranie za przewinienie dyscyplinarne. Oczywiście jest, że lekarz weterynarii musi cieszyć się zaufaniem. Uznanie go za winnego przewinienia dyscyplinarnego niewątpliwie może być powodem utraty zaufania do niego i jego kompetencji. Rodzaj kary wymierzonej lekarzowi przez sąd dyscyplinarny nie ma z tego punktu widzenia najważniejszego znaczenia, gdyż dolegliwość kary nie przekłada się wprost na stopień utraty zaufania do ukaranego lekarza weterynarii. Każda zatem kara dyscyplinarna, w tym również kara upomnienia, może wywoływać szeroko rozumiane negatywne konsekwencje w życiu zawodowym ukaranego lekarza weterynarii.

Przedstawione wyżej stanowisko Trybunału, wyrażone w wielu orzeczeniach, prowadziło w konsekwencji do uznania, że zaskarżona regulacja jest niezgodna z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

4. Naruszenie zasady równości.

Z zasady równości, proklamowanej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, wynika nakaz jednakowego traktowania przez władze publiczne podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Trybunał zwrócił uwagę, że w sytuacji gdy „ustawodawca różnicuje podmioty prawa, które charakteryzują się wspólną cechą istotną, to wprowadza odstępstwo od zasady równości. Odstępstwo takie nie oznacza jeszcze naruszenia zasady równości, ale tylko jeżeli: 1) kryterium różnicowania ma charakter relewantny, a więc pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji; 2) waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego zróżnicowania; 3) kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi,

uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych” (wyrok z 4 marca 2008 r., sygn. SK 3/07, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 25).

W niniejszej sprawie Trybunał nie znalazł żadnego istotnego interesu, wartości czy zasad, które uzasadniałyby różnicowanie – w ramach danego modelu odpowiedzialności dyscyplinarnej – sytuacji prawnej osób ukaranych dyscyplinarnie w zakresie dopuszczalności zaskarżenia przez nie orzeczeń dyscyplinarnych do sądu.

Wadliwość zaskarżonej regulacji polega na niejednokowym traktowaniu lekarzy weterynarii tworzących jednolitą kategorię zawodową, chociaż brak jakiejkolwiek właściwości pozwalającej na ich różnicowanie wewnątrz tej korporacji. Przyczyną tego stanu jest tylko rodzaj orzeczonej kary za postępowanie sprzeczne z zasadami etyki i deontologii zawodowej oraz za naruszenie przepisów o wykonywaniu zawodu lekarza weterynarii.

Takie unormowanie nie uwzględnia standardów wynikających z art. 32 ust. 1 Konstytucji i różni się od regulacji zawartych w innych ustawach, które ukaranym prawomocnie członkom różnych grup zawodowych gwarantują prawo do sądu – bez względu na rodzaj orzeczonej kary. Dotyczy to w szczególności możliwości złożenia kasacji do Sądu Najwyższego, przewidzianej w art. 91a ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188, ze zm.), art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 10, poz. 65, ze zm.), art. 83 ust. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599, ze zm.), art. 95 ust. 1 ustawy z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich (Dz. U. Nr 219, poz. 1708, ze zm.) lub wniesienia odwołania do sądu apelacyjnego – sądu pracy i ubezpieczeń społecznych przewidzianego w art. 127 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 227, poz. 1505, ze zm.) czy art. 75 ust. 1 ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 41, poz. 213, ze zm.).

Niedopuszczalność różnicowania prawa do sądu w zależności od rodzaju wymierzonej kary w postępowaniu dyscyplinarnym została w sposób wyraźny podkreślona przez Trybunał Konstytucyjny w przywołanym wyroku o sygn. SK 17/00. Trybunał uznał wówczas, że tego rodzaju wyłączenie prawa do sądu w odniesieniu do osób ukaranych łagodniejszymi karami dyscyplinarnymi, w tym karą nagany z ostrzeżeniem, narusza art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Skoro w przywołanym wyroku o sygn. SK 17/00 Trybunał Konstytucyjny sformułował wymóg zagwarantowania prawa do sądu nauczycielowi akademickiemu ukaranemu karą nagany z ostrzeżeniem i analogicznie orzekł w wyroku z 29 czerwca 2010 r., sygn. P 28/09 (OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 52), wobec ukaranego naganą lekarza medycyny, to prawo takie powinno przysługiwać również lekarzowi weterynarii ukaranemu karą upomnienia, o której mowa w art. 46 ust. 1 pkt 1 ustawy. Nie istnieją bowiem relewantne cechy odróżniające przedstawicieli tego zawodu, których wystąpienie mogłoby uzasadniać nierówny dostęp do sądowej kontroli rozstrzygnięć zapadłych w postępowaniach dyscyplinarnych. Równość uprawnień (w aspekcie wewnętrznym i zewnętrznym) w zakresie możliwości odwoławczych jest cechą istotną charakteryzującą każde rzetelne postępowanie.

W związku z powyższym Trybunał stwierdził, że art. 46 ust. 2 ustawy – w zakresie, w jakim pozbawia lekarza weterynarii, wobec którego orzeczono w drugiej instancji karę upomnienia, możliwości odwołania się do sądu od wymierzonej mu kary dyscyplinarnej – jest niezgodny również z art. 32 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

5. Naruszenie standardów ochrony zauważył zresztą sam ustawodawca, czego dowodem jest ustawa z dnia 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o izbach lekarskich oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 779), która weszła w życie 20 lipca 2013 r. Obecnie, na mocy dodanej ustawą nowelizującą art. 46b ust. 1 ustawy „Od prawomocnego orzeczenia wydanego przez Krajowy Sąd Lekarsko-Weterynaryjny w drugiej instancji,

kończącego postępowanie w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej (...) przysługuje kasacja do Sądu Najwyższego (...)” bez względu na rodzaj orzeczonej kary.

Ze względu na powyższe okoliczności Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.