

KU 112/14



RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 5.03. 2014 r.

PG VII G 025/55/14

Pan
Piotr Zientarski
Przewodniczący
Komisji Ustawodawczej
Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

Stanisław Renciszewski

W odpowiedzi na pismo z dnia 25 lutego 2014 r., nr BPS/KU-034/565/8/14, dotyczące senackiego *projektu ustawy o zmianie ustawy o zawodzie lekarza weterynarii oraz niektórych innych ustaw*, przekazanego do zaopiniowania Prokuratorowi Generalnemu w trybie art. 3 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. *o prokuraturze* (Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599, t.j., z późn. zm.), uprzejmie przedstawiam następujące stanowisko.

Przedłożony projekt, jak wynika z jego uzasadnienia, ukierunkowany jest na dostosowanie systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 października 2013 r. (sygn. akt SK 10/13), w którym Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności art. 46 ust. 2 ustawy z dnia 21 grudnia 1990 r. *o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko – weterynaryjnych*, 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. Podstawą rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego było stwierdzenie, że postępowanie dyscyplinarne należy do postępowań represyjnych i może prowadzić do rozstrzygnięć,

których konsekwencje są zbliżone do występujących w postępowaniu karnym, stąd też konieczne jest zagwarantowanie obwinionemu w tego typu sytuacjach prawa do sądu, przy czym prawo to, w ocenie Trybunału, powinno być gwarantowane w ramach każdego postępowania dyscyplinarnego i niezależnie od orzeczonej kary. Należy zwrócić uwagę, że przedmiotowe orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego zapadło mimo zmiany stanu prawnego będącego przedmiotem rozstrzygnięcia, gdyż ustawą z dnia 19 kwietnia 2013 r. *o zmianie ustawy o izbach lekarskich oraz niektórych innych ustaw* (Dz.U. poz. 779) wprowadzono prawną możliwość kontroli rozstrzygnięć sądów dyscyplinarnych w drodze skargi kasacyjnej w odniesieniu do wszystkich reglamentowanych zawodów medycznych. Za podstawę dopuszczalności skargi Trybunał Konstytucyjny uznał art. 39 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. *o Trybunale Konstytucyjnym* (Dz. U. z 1997 r., Nr 102, poz. 643, z późn. zm), zgodnie z którym dopuszczalne jest orzekanie przez Trybunał w przedmiocie aktu normatywnego, który utracił moc obowiązującą, jeżeli wymaga tego ochrona konstytucyjnych praw i wolności. Podkreślić należy, że projektodawcy zakładają zmianę stanu prawnego we wszystkich aktach normatywnych regulujących tzw. zawody medyczne, a więc w powołanej już ustawie *o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko - weterynaryjnych*, w ustawie z dnia 19 kwietnia 1991 r. *o izbach aptekarskich* (Dz. U. z 2008 r., Nr 136, poz. 856, z późn. zm.), ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. *o diagnostyce laboratoryjnej* (Dz. U. z 2004 r., Nr 1529, z późn. zm.), w ustawie z dnia 2 grudnia 2009 r. *o izbach lekarskich* (Dz. U. Nr 219, poz. 1708, z późn. zm) i ustawie z dnia 1 lipca 2011 r. *o samorządzie pielęgniarek i położnych* (Dz. U. Nr 174, poz. 1038, z późn. zm). We wszystkich wskazanych ustawach zagwarantowane jest prawo do sądu w postaci skargi kasacyjnej. Projektodawcy proponują natomiast wypełnienie konstytucyjnej gwarancji prawa do sądu instytucją apelacji od orzeczenia sądu dyscyplinarnego kończącego postępowanie w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej, przy czym wskazują, że sądem właściwym miałby się stać sąd okręgowy właściwy „ze względu na miejsce zamieszkania obwinionego”. W płaszczyźnie argumentacyjnej projektodawcy dokonują porównania zakresu kontroli sprawowanego przez sądy w postępowaniu odwoławczym (inicjowanym apelacją)

i w postępowaniu kasacyjnym, dochodząc do wniosku, że postępowania kasacyjne cechuje istotnie ograniczony zakres kontroli oraz powołując argument, że postępowanie kasacyjne warunkowane jest koniecznością wniesienia opłaty sądowej i poniesieniem kosztów pełnomocnika, z uwagi na przewidziany prawem przymus adwokacki w zakresie sporządzenia skargi kasacyjnej.

Przystępując do oceny przedłożonego projektu, należy zauważyć, że podniesiona w uzasadnieniu projektu uwaga, zgodnie z którą projekt realizuje wymagania wynikające z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 października 2013 r., o sygn. akt SK 10/13, nie jest stwierdzeniem precyzyjnym. Należy bowiem zauważyć, że podstawą rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego było ustalenie wyłączenia drogi sądowej (kontroli sądowej nad rozstrzygnięciami sądu dyscyplinarnego) w odniesieniu do orzeczeń sądów dyscyplinarnych nakładających tylko niektóre kary dyscyplinarne. Powyższy stan niezgodności z postanowieniami Konstytucji został, jak się wydaje, usunięty w drodze wprowadzenia, we wszystkich wskazanych aktach normatywnych dotyczących tzw. zawodów medycznych, gwarancji prawa do sądu realizowanej poprzez instytucję skargi kasacyjnej. Podkreślić należy, że w omawianym wyroku Trybunału Konstytucyjnego, podobnie jak w innych orzeczeniach odnoszących się bezpośrednio do omawianego zagadnienia (orzeczenie z dnia 7 grudnia 1993 r., sygn. K 7/93, orzeczenie z dnia 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94, wyrok z dnia 27 lutego 2001 r., sygn. K 22/00, wyrok z dnia 11 września 2001 r., sygn. SK 17/00) Trybunał Konstytucyjny odnosił się wyłącznie do kwestii zagwarantowania prawa do sądu w ramach każdego postępowania dyscyplinarnego, nie zaś do zakresu kontroli realizowanej przez sąd w ramach tego uprawnienia. Trybunał Konstytucyjny nie wypowiedział się w kwestii, czy model kasacyjnej kontroli rozstrzygnięć sądów dyscyplinarnych czyni zadość gwarancjom zawartym w art. 45 ust. 1 Konstytucji (prawo do sądu), czy też jest to model z punktu widzenia Konstytucji niewystarczający. W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 czerwca 2012 r., w sprawie o sygn. K 9/10, wskazał, że *„formułując konstytucyjny standard kontroli orzeczeń dyscyplinarnych Trybunał nie przesądził jednoznacznie, jaki powinien być zakres tej kontroli w świetle art. 45 ust. 1 Konstytucji (...) Brak*

stanowczej wypowiedzi Trybunału w tym przedmiocie nie jest przypadkowy i koresponduje z utrwalonym stanowiskiem konstytucyjnym, że prawo do sądu nie ma ani charakteru abstrakcyjnego ani absolutnego". Należy przy tym zauważyć, że projektodawcy mają niewątpliwie rację, upatrując w modelu odwoławczym kontroli orzeczeń sądów dyscyplinarnych (uruchamianych wniesieniem apelacji) modelu pełnej, merytorycznej kontroli sądu. Niewątpliwie bowiem kontrola kasacyjna w polskiej procedurze karnej to kontrola wyjątkowa, ograniczająca się do bezwzględnych przyczyn odwoławczych (art. 439 § 1 k.p.k.) bądź innego, ale rażącego naruszenia prawa. Tym samym kontrola kasacyjna ograniczona jest do poważnych, rażących naruszeń prawa materialnego bądź procesowego. Zasadniczy problem zatem, jaki ujawnia się na gruncie opiniowanego projektu, sprowadza się do rozstrzygnięcia kwestii związanych z zakresem gwarantowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawa do sądu, a więc, czy ma to być prawo do pełnej, merytorycznej kontroli rozstrzygnięć organu samorządu zawodowego – sądu dyscyplinarnego, wzorem postępowania odwoławczego w sprawach karnych, czy też może być to kontrola ograniczona wyłącznie do istotnych uchybień odnoszących się zarówno do prawa materialnego, jak i procesowego. Należy zwrócić uwagę, że wprowadzenie odpowiedzialności dyscyplinarnej jest uznawana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego za odpowiedzialność o charakterze represyjnym (podobnie jak odpowiedzialność administracyjno – karna), to niewątpliwie błędem byłoby zrównanie zasad, przesłanek, jak i procedury, w której jest urzeczywistniana ta odpowiedzialność z odpowiedzialnością karną sensu stricte. Odpowiedzialność dyscyplinarna ma bowiem dużo szerszy zakres, obejmując różnego rodzaju zachowania, w tym również te, które są prawnie irrelewantne, a które podważają zaufanie obywateli do określonego zawodu, a nadto realizuje odmienne cele. Podstawowym celem odpowiedzialności dyscyplinarnej jest bowiem zapewnienie w ramach określonej grupy zawodowej należytego poziomu wykonywania zawodu, najczęściej zawodu zaufania publicznego. Wychodząc z założenia, że przede wszystkim osoby wykonujące ten sam zawód, posiadające dostateczną merytoryczną wiedzę oraz znające faktyczne uwarunkowania, w tym uwarunkowania społeczne jego wykonywania, mogą w sposób w pełni fachowy rozstrzygać różnorodne kwestie

związane z wykonywaniem określonego zawodu, ustawodawca konstytuuje samorząd zawodowy, którego podstawowym wyrazem jest sądownictwo dyscyplinarne i odpowiedzialność dyscyplinarna. Pierwszoplanową zatem kwestią jest zapewnienie merytorycznego czynnika orzekającego. Wprowadzenie kontroli kasacyjnej, ograniczonej do rażących uchybień prawa, ma ten zasadniczy walor, że nie petryfikuje rozstrzygnięć sądów dyscyplinarnych z punktu widzenia jakichkolwiek uchybień prawnych, pozwalając jednocześnie eliminować te, które w rażący sposób naruszają normy prawne. Wydaje się, że model kontroli kasacyjnej, stanowiąc wyraz preferencji ustawodawcy w zakresie samorządności zawodowej, jest modelem wypełniającym wymagania wynikające bezpośrednio z konstytucyjnego prawa do sądu. Zakres kontroli rozstrzygnięć sądów dyscyplinarnych ograniczony do kontroli kasacyjnej został przez Trybunał Konstytucyjny uznany za spełniający wymagania wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji. W powoływanym już wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 czerwca 2012 r. (sygn. K 9/10) Trybunał wskazał, że zakres gwarancji wynikających z prawa do sądu zależy od charakteru i funkcji postępowania, a postępowanie kontrolne ze swej natury musi mieć charakter ograniczony. Jednocześnie Trybunał zaznaczył, że kompetencja ustawodawcy do powoływania samorządu zawodowego, w tym ustanawiania odpowiedzialności dyscyplinarnej realizowanej przed sądami zawodowymi, należącej do istoty samorządności zawodowej, ma swoje bezpośrednie umocowanie w art. 17 ust. 1 Konstytucji. W związku z tym Trybunał Konstytucyjny podniósł, że *„za uzasadnione należy uznać wyznaczenie ograniczonego zakresu kontroli sądowej orzeczeń wydawanych w sprawach dyscyplinarnych (...) w sytuacji, gdy sprawy te podlegały wcześniej dwuinstancyjnemu i w istocie pełnemu rozpoznaniu przez organy quasi-sądowe”*. Warto zwrócić również uwagę, że w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego nie była kwestionowana procedura sądowa w odniesieniu do odpowiedzialności administracyjno – karnej, a przecież w pełnym zakresie oddana została kontroli sądownictwa administracyjnego (kontroli wyłącznie formalnoprawnej prawidłowości rozstrzygnięć organów administracji). Warto mieć również na uwadze, że rozwiązania w zakresie kontroli sądowej orzeczeń sądów dyscyplinarnych oparte na

modelu sądowej kontroli kasacyjnej, przyjmowane są przez ustawodawcę w szeregu aktach prawnych regulujących zawody zaufania publicznego, a nie tylko w powołanych wyżej aktach normatywnych regulujących tzw. zawody medyczne. Tytułem jedynie przykładu warto wskazać na analogiczne, jak w przypadku omawianych ustaw regulujących tzw. zawody prawnicze, rozwiązania normatywne dotyczące kontroli kasacyjnej rozstrzygnięć sądów dyscyplinarnych zawarte w art. 91a ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – *Prawo o adwokaturze* (Dz. U. z 2009 r., Nr 146, poz. 1188, t.j., z późn. zm.), czy też w art. 83 ust. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. *o prokuraturze* (Dz. U. z 2011 r., Nr 270, poz. 1599 – t.j., z późn. zm.). Podkreślić należy, że w perspektywie konstytucyjnej zasady równości szczególnie istotne jest jednolite kształtowanie modeli odpowiedzialności dyscyplinarnej, chyba że szczególne względy przemawiają za odstępstwem od wskazanej zasady, na co zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w omawianym wyroku, stanowiącym podstawę analizowanej inicjatywy legislacyjnej. Z tych też względów opracowanie nowelizacji ograniczonej jedynie do ustaw regulujących tzw. zawody medyczne i pozostawienie w systemie prawnym dotychczasowych rozwiązań w zakresie kontroli sądowej rozstrzygnięć sądów dyscyplinarnych w odniesieniu do pozostałych, ustawowo reglamentowanych zawodów, w tym zawodów zaufania publicznego, może budzić uzasadnione wątpliwości w perspektywie dochowania konstytucyjnej zasady równości, tym bardziej że projektodawca nie wskazuje na okoliczności uzasadniające odmienne traktowanie wskazanych zawodów. Należy zatem stwierdzić, że wprowadzanie powyższych rozwiązań winno być poprzedzone wnikliwą analizą rozwiązań systemu prawnego i skutkować podjęciem inicjatywy legislacyjnej kompleksowo regulującej problematykę prawa do sądu w postępowaniach dyscyplinarnych, nie ograniczając się przy tym wyłącznie do zawodów medycznych. Powyższa inicjatywa legislacyjna winna być również poprzedzona rzetelną analizą zwiększenia wpływu spraw do rozpoznania przez sądownictwo powszechne oraz analizą skutków ekonomicznych projektowanych rozwiązań prawnych. Należy również zauważyć, że pewne wątpliwości budzi przyjęty tryb procedowania nad omawianym projektem. Podstawowym założeniem projektu jest bowiem wprowadzenie nie tyle rozwiązań ukierunkowanych na zapewnienie prawa do

sądu – to bowiem zostało zagwarantowane ustawą z dnia 19 kwietnia 2013 r. *o zmianie ustawy o izbach lekarskich oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. poz. 779), co odmienne ukształtowanie przyjętego modelu sądowej kontroli rozstrzygnięć sądów dyscyplinarnych w obszarze tzw. zawodów medycznych (z kontroli kasacyjnej na rzecz kontroli odwoławczej, uruchamianej apelacją). Powyższa konstatacja ma zasadnicze znaczenie, bowiem zgodnie z art. 85c uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – *Regulamin Senatu* (M.P. z 2010 r., Nr 39, poz. 542 – t.j., z późn. zm.) projekt mający na celu wykonanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego może obejmować wyłącznie zmiany zmierzające do ich wykonania oraz ich niezbędne konsekwencje. Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyroku, stanowiącym podstawę podjęcia analizowanej inicjatywy legislacyjnej, nie czynił zaś rozważań nad zagadnieniem przyjmowanego przez ustawodawcę modelu sądowej kontroli rozstrzygnięć sądów dyscyplinarnych w perspektywie konstytucyjnego prawa do sądu, a co bardziej istotne, sentencja rozstrzygnięcia Trybunału nie dotyczy powyższego problemu.

Z piśmiennic
A. Seremet

Andrzej Seremet