



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 23 lutego 2023 r.

Pozycja 27

POSTANOWIENIE z dnia 25 stycznia 2023 r. Sygn. akt SK 83/20

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Jakub Stelina – przewodniczący
Zbigniew Jędrzejewski
Mariusz Muszyński
Bartłomiej Sochański
Bogdan Świączkowski – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 25 stycznia 2023 r., skargi konstytucyjnej D.F. o zbadanie zgodności:

- 1) „art. 62 ust. 2 ustawy z dnia 21.12.1990 roku o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych (t. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1140, zwanej dalej: «Ustawą weterynaryjną»), w zakresie, w jakim upoważnia do uregulowania w rozporządzeniu trybu zaskarżania orzeczeń wydawanych przez organy odpowiedzialności zawodowej samorządu lekarzy weterynarii, (...) z art. 78 Konstytucji RP”,
- 2) „§ 23 ust. 3 i 4 Rozporządzenia z dnia 29 lipca 1993 r. Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w sprawie postępowania dotyczącego odpowiedzialności zawodowej lekarzy weterynarii (Dz. U. z 1993 r. Nr 79, poz. 371, zwanego dalej: «Rozporządzeniem»), przez to, że regulują tryb zaskarżania postanowień o umorzeniu postępowania wyjaśniającego wydawanych przez rzeczników odpowiedzialności zawodowej działających w ramach samorządu lekarzy weterynarii, (...) z art. 78 Konstytucji RP”,
- 3) „art. 62 ust. 2 Ustawy weterynaryjnej, przez to, że nie określa żadnych wytycznych dotyczących treści rozporządzenia, do którego wydania upoważnia, (...) z art. 92 ust. 1 oraz art. 92 ust. 1 w zw. z art. 78 Konstytucji RP”,
- 4) „§ 23 ust. 3 i 4 Rozporządzenia, przez to, że zostały wydane i są stosowane pomimo braku zgodnego z Konstytucją RP upoważnienia ustawowego do wydania Rozporządzenia, (...) z art. 92 ust. 1 oraz art. 92 ust. 1 w zw. z art. 78 Konstytucji RP”,
- 5) „§ 23 ust. 3 i 4 Rozporządzenia, w zakresie, w jakim nie przewidują kontroli Krajowego Sądu Lekarsko-Weterynaryjnego nad postępowaniem wyjaśniającym prowadzonym przed rzecznikiem odpowiedzialności zawodowej, w tym w szczególności w zakresie, w jakim nie przewidują możliwości wniesienia zażalenia na wydane w II instancji postanowienie Krajowego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej nieuwzględniające zażalenia na postanowienie

- Okręgowego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej o umorzeniu postępowania wyjaśniającego (...) z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP”,
- 6) „§ 23 ust. 3 i 4 Rozporządzenia, przez to, że nie przewidują kontroli Krajowego Sądu Lekarsko-Weterynaryjnego nad postępowaniem wyjaśniającym prowadzonym w I instancji przed Okręgowym Rzecznikiem Odpowiedzialności Zawodowej, zakończonym wydaniem postanowienia o umorzeniu postępowania wyjaśniającego, przewidując zarazem taką kontrolę nad postępowaniem wyjaśniającym prowadzonym w I instancji przed Krajowym Rzecznikiem Odpowiedzialności Zawodowej, (...) z art. 32 ust. 1, art. 32 ust. 1 w zw. z art. 45 ust. 1 i art. 32 ust. 1 w zw. z art. 78 Konstytucji RP”,
- 7) „§ 23 ust. 3 i 4 Rozporządzenia, przez to, że nie przewidują kontroli sądu dyscyplinarnego nad postępowaniem wyjaśniającym prowadzonym przed okręgowym rzecznikiem odpowiedzialności zawodowej, zakończonym wydaniem postanowienia o umorzeniu postępowania wyjaśniającego, podczas gdy kontrolę taką przewidują analogiczne uregulowania dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej w wielu innych zawodach (...) z art. 32 ust. 1, art. 32 ust. 1 w zw. z art. 45 ust. 1 i art. 32 ust. 1 w zw. z art. 78 Konstytucji RP”,

p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło większością głosów.

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 2 grudnia 2019 r. (data wpływu: 4 grudnia 2019 r.) D.F. (dalej: skarżący) zarzucił, że:

- 1) art. 62 ust. 2 ustawy z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1140, ze zm.; dalej: ustawa weterynaryjna) w zakresie, w jakim upoważnia do uregulowania w rozporządzeniu trybu zaskarżania orzeczeń wydawanych przez organy odpowiedzialności zawodowej samorządu lekarzy weterynarii, jest niezgodny z art. 78 Konstytucji,
- 2) § 23 ust. 3 i 4 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 29 lipca 1993 r. w sprawie postępowania dotyczącego odpowiedzialności zawodowej lekarzy weterynarii (Dz. U. Nr 79, poz. 371; dalej: rozporządzenie), przez to, że reguluje tryb zaskarżania postanowień o umorzeniu postępowania wyjaśniającego wydawanych przez rzeczników odpowiedzialności zawodowej działających w ramach samorządu lekarzy weterynarii, jest niezgodny z art. 78 Konstytucji,
- 3) art. 62 ust. 2 ustawy weterynaryjnej, przez to, że nie określa żadnych wytycznych dotyczących treści rozporządzenia, do którego wydania upoważnia, jest niezgodny z art. 92 ust. 1 oraz art. 92 ust. 1 w związku z art. 78 Konstytucji,
- 4) § 23 ust. 3 i 4 rozporządzenia, przez to, że został wydany i jest stosowany pomimo braku zgodnego z Konstytucją upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia, jest niezgodny z art. 92 ust. 1 oraz art. 92 ust. 1 w związku z art. 78 Konstytucji,
- 5) § 23 ust. 3 i 4 rozporządzenia w zakresie w jakim nie przewiduje kontroli Krajowego Sądu Lekarsko-Weterynaryjnego nad postępowaniem wyjaśniającym prowadzonym przed

- rzecznikiem odpowiedzialności zawodowej, w tym w szczególności w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości wniesienia zażalenia na wydane w drugiej instancji postanowienie Krajowego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej nieuwzględniające zażalenia na postanowienie okręgowego rzecznika odpowiedzialności zawodowej o umorzeniu postępowania wyjaśniającego, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji,
- 6) § 23 ust. 3 i 4 rozporządzenia, przez to, że nie przewiduje kontroli Krajowego Sądu Lekarsko-Weterynaryjnego nad postępowaniem wyjaśniającym prowadzonym w pierwszej instancji przed okręgowym rzecznikiem odpowiedzialności zawodowej, zakończonym wydaniem postanowienia o umorzeniu postępowania wyjaśniającego, przewidując zarazem taką kontrolę nad postępowaniem wyjaśniającym prowadzonym w pierwszej instancji przed Krajowym Rzecznikiem Odpowiedzialności Zawodowej, jest niezgodny z art. 32 ust. 1, art. 32 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 i art. 32 ust. 1 w związku z art. 78 Konstytucji,
- 7) § 23 ust. 3 i 4 rozporządzenia, przez to, że nie przewiduje kontroli sądu dyscyplinarnego nad postępowaniem wyjaśniającym prowadzonym przed okręgowym rzecznikiem odpowiedzialności zawodowej, zakończonym wydaniem postanowienia o umorzeniu postępowania wyjaśniającego, podczas gdy kontrolę taką przewidują analogiczne uregulowania dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej w wielu innych zawodach, jest niezgodny z art. 32 ust. 1, art. 32 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 i art. 32 ust. 1 w związku z art. 78 Konstytucji.

1.1. Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego:

Skarżący w piśmie z 5 marca 2018 r. wniósł skargę do Krajowego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej (dalej: Krajowy Rzecznik) na działalność Prezesa [...] Okręgowej Izby Lekarsko-Weterynaryjnej, zarzucając naruszenie przepisów ustawy weterynaryjnej oraz Kodeksu Etyki Lekarza Weterynarii. Krajowy Rzecznik wyłączył z udziału w sprawie rzecznika odpowiedzialności zawodowej [...] Izby Lekarsko-Weterynaryjnej, powierzając rozpoznanie sprawy rzecznikowi odpowiedzialności zawodowej [...] Izby Lekarsko-Weterynaryjnej (dalej: rzecznik okręgowy).

Postanowieniem z grudnia 2018 r. rzecznik okręgowy umorzył postępowanie wyjaśniające, wskazując w uzasadnieniu postanowienia na brak zarzucanego w skardze naruszenia przepisów ustawy weterynaryjnej oraz Kodeksu Etyki Lekarza Weterynarii. Na powyższe postanowienie skarżący wniósł w styczniu 2019 r. zażalenie do Krajowego Rzecznika. Po jego rozpoznaniu zastępca Krajowego Rzecznika wydał 7 marca 2019 r. postanowienie o nieuwzględnieniu zażalenia i utrzymaniu w mocy zaskarżonego postanowienia rzecznika okręgowego (dalej: postanowienie marcowe).

15 kwietnia 2019 r. skarżący zaskarżył postanowienie marcowe do Krajowego Sądu Lekarsko-Weterynaryjnego (dalej: Krajowy Sąd), który postanowieniem z 11 czerwca 2019 r. pozostawił zażalenie skarżącego bez rozpoznania (dalej: postanowienie czerwcowe). W uzasadnieniu postanowienia Krajowy Sąd wskazał, że postanowienie marcowe jest ostateczne w toku instancji i nie przysługuje na nie zażalenie.

W piśmie z 15 lipca 2019 r. skarżący wniósł o przywrócenie terminu wniesienia zażalenia na postanowienie czerwcowe, załączając jednocześnie stosowne zażalenie. Postanowieniem z 12 września 2019 r. Krajowy Sąd odmówił skarżącemu przywrócenia terminu wniesienia zażalenia (dalej: postanowienie wrześniowe).

Od postanowienia wrześniowego skarżący wywiódł zażalenie. Postanowieniem z 25 października 2019 r. Krajowy Sąd utrzymał w mocy postanowienie wrześniowe.

1.2. W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej skarżący stwierdził, że art. 62 ust. 2 ustawy weterynaryjnej pozostaje w sprzeczności z ustawą zasadniczą po pierwsze dlatego, że odsyła

do uregulowania w rozporządzeniu, a zatem w akcie podustawowym, całego trybu zaskarżania orzeczeń wydawanych w toku postępowania wyjaśniającego przez rzeczników odpowiedzialności zawodowej, podczas gdy materia ta – przez wzgląd na brzmienie art. 78 zdanie drugie Konstytucji – winna być uregulowana w przepisach rangi ustawowej. Po drugie, zdaniem skarżącego, zawarte w art. 62 ust. 2 ustawy weterynaryjnej upoważnienie do wydania rozporządzenia nie określa żadnych merytorycznych wskazówek co do treści rozporządzenia, a zatem ma ono w istocie charakter blankietowy. W ramach zarzutów odnoszących się do § 23 ust. 3 i 4 rozporządzenia skarżący uznał za niekonstytucyjne rozwiązanie, zgodnie z którym na postanowienie wydane w drugiej instancji przez Krajowego Rzecznika dotyczące zażalenia na postanowienie rzecznika okręgowego o umorzeniu postępowania wyjaśniającego nie przysługuje środek zaskarżenia do sądu dyscyplinarnego.

Zdaniem skarżącego, zakwestionowane w skardze przepisy ustawy weterynaryjnej oraz rozporządzenia naruszają szereg praw konstytucyjnych, w tym w szczególności:

- „– konstytucyjne prawo do ustawowego uregulowania trybu zaskarżenia orzeczeń – prawo do zaskarżenia orzeczenia w takim trybie, który wynikać będzie z regulacji ustawowej (art. 78 Konstytucji RP);
- konstytucyjne prawo do uregulowania trybu zaskarżenia orzeczeń w rozporządzeniu wydanym na podstawie zgodnego z Konstytucją RP upoważnienia ustawowego (art. 92 ust. 1 w zw. z art. 78 Konstytucji RP);
- prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności, w tym prawo do odpowiedniego ukształtowania trybu postępowania przed sądem dyscyplinarnym (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP);
- prawo do rozpatrzenia sprawy przez sąd, w tym prawo do kontroli sądu dyscyplinarnego nad postępowaniem wyjaśniającym prowadzonym przez organy odpowiedzialności zawodowej działające w ramach samorządu zawodowego (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP);
- prawo do równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP);
- prawo do równego traktowania przez władze publiczne (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP);
- prawo do równego dostępu do sądu dyscyplinarnego (art. 32 ust. 1 w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP);
- prawo do równości w dostępie do sądowej kontroli postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez organy odpowiedzialności zawodowej działające w ramach samorządu zawodowego (art. 32 ust. 1 w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP);
- prawo do równości w dostępie do procedur zaskarżenia (art. 32 ust. 1 w zw. z art. 78 Konstytucji RP)” – (skarga, s. 5).

2. Zarządzeniem sędziego Trybunału z 16 stycznia 2020 r. skarżący został wezwany do usunięcia braków formalnych skargi przez doręczenie kopii wskazanych w zarządzeniu dokumentów potwierdzonych za zgodność z oryginałem oraz wskazanie ostatecznego orzeczenia w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK lub ustawa o organizacji TK).

W piśmie z 27 stycznia 2020 r. skarżący usunął braki formalne skargi konstytucyjnej, wskazując przy tym, że ostatecznym orzeczeniem w rozumieniu przepisów Konstytucji i ustawy o organizacji TK jest postanowienie czerwcowe (pismo skarżącego, s. 1).

3. Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 21 lipca 2020 r. (sygn. Ts 179/19) nadał niniejszej skardze konstytucyjnej dalszy bieg.

4. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 6 września 2020 r. poinformował, że nie przystępuje do sprawy toczącej się przed Trybunałem Konstytucyjnym w wyniku skargi D.F.

5. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w piśmie z 11 września 2020 r. zajął stanowisko w sprawie, uznając zarzuty przedstawione w skardze za niezasadne.

6. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w piśmie z 29 kwietnia 2022 r. wniósł o umorzenie niniejszego postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

7. Prokurator Generalny w piśmie z 12 lipca 2022 r. wniósł o umorzenie niniejszego postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, tj. ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, „[k]ażdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji”. Jak wskazano w orzecznictwie Trybunału, przyjęty w Polsce model skargi konstytucyjnej został oparty na dwóch podstawowych założeniach. Pierwszym z nich jest zasada subsydiarności, zgodnie z którą uruchomienie tego środka jest dopuszczalne dopiero wówczas, kiedy skarżący nie dysponuje już żadnym proceduralnym środkiem prawnym, który umożliwiłby naprawę ostatecznego rozstrzygnięcia w danej sprawie. Wymóg ten obejmuje m.in. konieczność wyczerpania – o ile jest możliwe – wszystkich przysługujących skarżącemu środków ochrony prawnej i wyczerpania normalnego toku instancyjnego. Drugim jest konieczność istnienia osobistego (subiektywnego) i aktualnego interesu prawnego skarżącego w merytorycznym rozstrzygnięciu skargi (zob. np. postanowienie z 3 lipca 2007 r., sygn. SK 4/07, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 83).

Trybunał przypomina, że wymogi formalne, które winna spełniać każda skarga konstytucyjna, zostały szczegółowo uregulowane w ustawie z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK lub ustawa o organizacji TK). Zgodnie z art. 53 ust. 1 u.o.t.p.TK skarga konstytucyjna powinna zawierać: określenie kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją (pkt 1); wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone (pkt 2); uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie (pkt 3); przedstawienie stanu faktycznego (pkt 4); udokumentowanie daty doręczenia wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 77 ust. 1 (pkt 5); informację, czy od wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 77 ust. 1, został wniesiony nadzwyczajny środek zaskarżenia (pkt 6). Do skargi konstytucyjnej dołącza się: 1) wyrok, decyzję lub inne rozstrzygnięcie wydane na podstawie przepisu, o którym mowa w art. 53 ust. 1 pkt 1; 2) wyroki, decyzje lub inne rozstrzygnięcia potwierdzające wyczerpanie drogi prawnej, o której mowa w art. 77 ust. 1; 3) pełnomocnictwo szczególne (art. 53 ust. 2

u.o.t.p.TK). Niezależnie od powyższego, w art. 77 ust. 1 u.o.t.p.TK ustawodawca przesądził, że skarga konstytucyjna może być wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w ciągu 3 miesięcy od dnia doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia. Jeżeli wniesienie skargi nastąpiło z naruszeniem wymogów przewidzianych w dyspozycji art. 77 ust. 1 u.o.t.p.TK, to postępowanie należy umorzyć na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku (zob. np. postanowienie z 25 sierpnia 2020 r., sygn. SK 65/19, OTK ZU A/2020, poz. 41).

2. Podstawy umorzenia postępowania prowadzonego przed Trybunałem ustawodawca uregulował w art. 59 ust. 1 u.o.t.p.TK. Zgodnie ze wskazanym przepisem Trybunał na posiedzeniu niejawnym wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania: 1) na skutek cofnięcia wniosku, pytania prawnego albo skargi konstytucyjnej; 2) jeżeli wydanie orzeczenia jest niedopuszczalne; 3) jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne; 4) jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał, a także 5) w przypadku zakończenia kadencji Sejmu i Senatu, w niezakończonych sprawach wszczętych na podstawie wniosku grupy posłów albo grupy senatorów, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji.

Trybunał wielokrotnie podkreślał, że kontrolowanie, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania, konieczne jest na każdym etapie postępowania (por. postanowienia z: 21 października 2003 r., sygn. SK 41/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 89; 6 lipca 2004 r., sygn. SK 47/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 74; 21 marca 2006 r., sygn. SK 58/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 35 i cytowane tam orzecznictwo). Powyższe oznacza, że wydane w sprawie postanowienie o nadaniu skardze konstytucyjnej biegu nie wyklucza wydania postanowienia o umorzeniu postępowania na dalszym etapie sprawy. Uwzględniając przedstawione wywody, Trybunał był zobowiązany – również na obecnym etapie postępowania – zbadać, czy nie zachodzą ujemne przesłanki rozpoznania niniejszej skargi. Przekazanie skargi konstytucyjnej po zakończeniu jej wstępnej kontroli do rozpoznania przez odpowiedni skład Trybunału nie przesądza bowiem ostatecznie o dopuszczalności jej merytorycznego rozpatrzenia (zob. np. postanowienie z 3 grudnia 2020 r., sygn. SK 27/17, OTK ZU A/2020, poz. 68).

3. W niniejszej sprawie, sam skarżący w piśmie z 27 stycznia 2020 r., stanowiącym odpowiedź na zarządzenie o usunięciu braków formalnych skargi z 16 stycznia 2020 r., stwierdził, że za ostateczne orzeczenie w rozumieniu przepisów Konstytucji i ustawy o organizacji TK należy uznać postanowienie Krajowego Sądu Lekarsko-Weterynaryjnego z 11 czerwca 2019 r. (dalej: postanowienie czerwcowe), wydane na skutek rozpoznania zażalenia skarżącego z 15 kwietnia 2019 r. na postanowienie zastępcy Krajowego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej z 7 marca 2019 r. Postanowienie czerwcowe podlegało zaskarżeniu w toku instancji na podstawie art. 430 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 1375, ze zm.; dalej: k.p.k.) w związku z art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 154). Z tych też względów, jak trafnie wskazał sam skarżący, aby wyczerpać drogę prawną w niniejszej sprawie, musiał on złożyć zażalenie na postanowienie czerwcowe (zob. skarga, s. 3, pismo skarżącego z 27 stycznia 2020 r., s. 3). Zażalenie takie – z przyczyny formalnej w postaci uchybienia przez skarżącego siedmiodniowemu terminowi, o którym mowa w art. 460 k.p.k. – nie zostało jednak przez skarżącego skutecznie wywiezione. W konsekwencji należy uznać, że postanowienie czerwcowe, które skarżący wskazuje jako ostateczne w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji i art. 77 ust. 1 u.o.t.p.TK, stało się ostateczne nie na skutek wyczerpania przysługującej skarżącemu drogi prawnej, ale jedynie

z powodu uchybienia terminowi jego zaskarżenia. Okoliczność ta stanowi zaś przeszkodę formalną do rozpoznania przez Trybunał niniejszej skargi konstytucyjnej, ze względu na brak spełnienia przez skarżącego wymogów statuowanych w art. 77 ust. 1 u.o.t.p.TK. Jak bowiem przyjęto w orzecznictwie Trybunału, „przesłanki wyczerpania drogi prawnej i prawomocności orzeczenia są ze sobą powiązane jedynie w takim sensie, że skarżący musi skorzystać z przysługujących mu – w ramach drogi prawnej – zwykłych środków prawnych, zapobiegających uzyskaniu przez orzeczenie waloru prawomocności. Oznacza to z jednej strony, że skarga konstytucyjna jest niedopuszczalna, jeżeli orzeczenie stało się prawomocne wskutek zaniechania wniesienia zwykłego środka zaskarżenia lub nie został on rozpoznany z przyczyn formalnych leżących po stronie skarżącego; z drugiej zaś – że prawo wniesienia skargi konstytucyjnej powstaje z chwilą doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku lub postanowienia, nawet jeżeli – w danych okolicznościach – możliwe byłoby jego wzruszenie przy pomocy środków nadzwyczajnych: skargi kasacyjnej czy skargi o wznowienie postępowania” (postanowienie z 17 czerwca 2020 r., sygn. Ts 118/19, OTK ZU B/2020, poz. 270). Ze względu na obowiązywanie wskazanej uprzednio zasady subsydiarności skargi konstytucyjnej, skarga nie może zastępować zwykłych środków odwoławczych (zob. np. postanowienie z 3 lipca 2007 r., sygn. SK 4/07), ani stanowić instrumentu służącego korygowaniu zaniedbań, popełnionych w postępowaniu poprzedzającym jej wniesienie (zob. postanowienia z: 16 października 2002 r., sygn. SK 43/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 77 oraz 17 marca 1998 r., sygn. Ts 27/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 20). Należy przy tym podkreślić – co jest relewantne z punktu widzenia przedmiotu niniejszej skargi – że zgodnie z dominującą linią orzeczniczą Trybunału, także w sytuacji gdy skarżący wnosi skargę konstytucyjną przeciwko przepisowi, który zamyka drogę sądową bądź wyklucza dopuszczalność wniesienia określonego środka prawnego przeciwko rozstrzygnięciu indywidualnemu, zobligowany jest wnieść środek zaskarżenia, aby uzyskać rozstrzygnięcie wydane w oparciu o normę prawną, która wyłącza możliwość zaskarżenia orzeczenia (zob. postanowienia z: 21 czerwca 2010 r., sygn. Ts 243/09, OTK ZU nr 6/B/2010, poz. 454 oraz 20 kwietnia 2010 r., sygn. Ts 30/09, OTK ZU nr 3/B/2010, poz. 208). Rozstrzygnięcie to, w sytuacji gdy będzie przysługiwał na nie środek odwoławczy w toku instancji (tak jak to miało miejsce w niniejszej sprawie), winno być następnie skutecznie – pod względem formalnym – zaskarżone przez skarżącego. Tylko w takiej sytuacji można bowiem przyjąć, że skarżący wyczerpał przysługującą mu drogę prawną.

Uzupełniająco należy w tym miejscu podzielić zapatrywanie wyrażone przez Prokuratora Generalnego w stanowisku, że dla oceny spełniania przez skarżącego wymogu skargi z art. 77 ust. 1 u.o.t.p.TK w postaci wyczerpania drogi prawnej nie ma znaczenia, czy słusznie bądź niesłusznie, odmówiono skarżącemu przywrócenia terminu złożenia zażalenia na postanowienie czerwcowe i z jakich powodów podjęto taką decyzję procesową, albowiem kwestia ta dotyczy aktu stosowania prawa w postaci odmowy przywrócenia terminu, a normy leżące u podstaw odmowy przywrócenia terminu złożenia zażalenia nie zostały uczynione przez skarżącego przedmiotem kontroli w ramach wywiedzionnej skargi konstytucyjnej.

Mając powyższe na względzie, wobec niewyczerpania przez skarżącego drogi prawnej, Trybunał postanowił umorzyć postępowanie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Jedynie na marginesie należy również zauważyć, że konieczność umorzenia tego postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku zachodzi także w wypadku przyjęcia, że skarżący – w celu wyczerpania drogi prawnej w niniejszej sprawie – nie był zobligowany do wywiedzenia środka odwoławczego od postanowienia zastępcy Krajowego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej z 7 marca 2019 r. (aby uzyskać rozstrzygnięcie wydane w oparciu o normę prawną, która wyłącza możliwość zaskarżenia orzeczenia – postanowienie o odrzuceniu środka odwoławczego), ewentualnie od postanowienia czerwcowego, które sam określił jako orzeczenie ostateczne w rozu-

mieniu art. 77 ust. 1 u.o.t.p.TK. Zarówno bowiem w jednym jak i w drugim wypadku doszło do uchybienia przez skarżącego trzymiesięcznemu terminowi wniesienia skargi konstytucyjnej, statuowanemu w art. 77 ust. 1 u.o.t.p.TK.

Z tych też względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego TK Mariusza Muszyńskiego
do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 25 stycznia 2023 r., sygn. akt SK 83/20

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) zgłaszam zdanie odrębne do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 stycznia 2023 r., sygn. SK 83/20.

1. Postanowieniem z 25 stycznia 2025 r., Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w sprawie o sygn. SK 83/20.

Mogę zgodzić się generalnie z wnioskiem, że sprawa powinna zostać umorzona. Nie mogę jednak poprzeć orzeczenia, ponieważ Trybunał niepoprawnie zidentyfikował samą przesłankę umorzenia i w efekcie oparł swoje rozstrzygnięcie na wadliwej podstawie. Nie ma przy tym znaczenia, że osiągnął ten sam skutek, jaki osiągnąłby działając właściwie, czyli skarga konstytucyjna nie zostałaby rozstrzygnięta merytorycznie. Nie można bowiem akceptować działania Trybunału polegającego na przypadkowym dobieraniu przesłanki umorzenia, bez uwzględnienia całościowego spojrzenia na sprawę. Tylko kompleksowa ocena oparta o analizę wszystkich przesłanek pozwala zdecydować, która z nich jest przesądzająca i stanowi właściwą podstawę umorzenia. Wybiórcze dobieranie przesłanek umorzenia może spowodować, że Trybunał pominie przesłankę dalej idącą i w ten sposób pośrednio uzna, że dana okoliczność nie miała wpływu na dopuszczalność orzekania. To zaś wywoła wśród osób inicjujących postępowanie w trybie skargi niepewność co do określonych przesłanek dopuszczalności skargi konstytucyjnej, a w konsekwencji może prowadzić do błędów podczas wnoszenia sprawy do TK. Tymczasem uzasadnienia postanowień umarzających postępowanie nie mogą być jedynie ornamentacyjne, ale powinny kompleksowo wyjaśniać motyw działania Trybunału, a przez to również informować i uczyć o warunkach formalnych i materialnych orzekania przed TK, zwłaszcza w sprawach skarg konstytucyjnych, które są środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela.

2. Przyjęty w sprawie o sygn. SK 83/20 jako przesłanka umorzenia brak drogi prawnej nie jest w tym wypadku adekwatną okolicznością. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji „*Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji*”.

Warunkiem koniecznym do merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej jest zatem wskazanie przez skarżącego ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, wydanego na podstawie zaskarżonego przepisu czy też przepisów aktu norma-

tywnego. Zaskarżony przepis powinien zaś stanowić podstawę prawną takiego ostatecznego orzeczenia, z wydaniem którego skarżący wiąże naruszenie przysługujących mu wolności i praw określonych w Konstytucji.

W orzecznictwie TK dotyczącym skarg konstytucyjnych, uzasadnienia spełnienia warunków wniesienia skargi konstytucyjnej szuka się przede wszystkim w ocenie realizacji obowiązku uzyskania ostatecznego rozstrzygnięcia, czyli wyczerpania drogi prawnej (zob. np. wyjaśnienia przedstawione w uzasadnieniu postanowienia TK z 4 lipca 2011 r., sygn. SK 27/10, OTK ZU nr 6/A/20211, poz. 63). Mniej wagi przywiązuje się do sprawdzenia, kto wydał dane rozstrzygnięcie decydujące ostatecznie o wolnościach, prawach lub obowiązkach skarżącego, gdyż nie jest to zazwyczaj problematyczne. W wypadku większości skarg konstytucyjnych takim rozstrzygnięciem jest bowiem orzeczenie sądu (w rozumieniu przepisów konstytucyjnych). Tego rodzaju praktyka orzecznicza ma jednak swoje granice - nie może prowadzić do nieuprawnionej rutyny w działaniu Trybunału. Trybunał, zwłaszcza w przypadku, gdy ostateczne orzeczenie pochodzi od innych podmiotów niż sąd, powinien zweryfikować, czy zostało wydane przez organ, o którym mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji. Co więcej, gdy nie ma pewności, że pochodzi od właściwego organu, powinien dokonać tej weryfikacji jeszcze przed badaniem ostateczności wskazanego przez skarżącego orzeczenia. Przecież jeśli orzeczenie nie jest wydane przez organ, o którym mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji, nie można rozważać, czy było ono ostateczne czy też nie. Takie rozważania bowiem są irrelewantne z punktu widzenia możliwości wniesienia skargi konstytucyjnej.

3. Wobec powyższego zgadzam się z oceną, że postępowanie w sprawie sygn. SK 83/20 powinno było zostać umorzone. Nie zgadzam się natomiast z doбором przesłanki umorzenia. Przywołane w uzasadnieniu okoliczności umorzenia są po prostu niewłaściwe. Odpowiednią przesłanką nie jest to, że skarżący nie wyczerpał drogi prawnej, ale to że wskazał jako ostateczne rozstrzygnięcie w swojej sprawie orzeczenie, które nie było wydane ani przez sąd w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji, ani też przez organ administracji publicznej, a tylko w takich przypadkach możliwe jest rozpoznawanie skarg konstytucyjnych.

Sąd lekarsko-weterynaryjny, od którego pochodzi orzeczenie, mimo posiadania w nazwie słowa „sąd” nie jest sądem w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji. Jest sądem dyscyplinarnym rozpatrującym przewinienia zawodowe lekarzy weterynarii (sąd odpowiedzialności zawodowej). Jego status jest określony w ustawie z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 154). Tym samym nie spełnia on – co do zasady jak wszystkie sądy organów samorządów zawodowych – standardu art. 79 ust. 1 Konstytucji, bo zawarte w tym przepisie pojęcie „sądu” należy rozumieć tak, jak w art. 45 ust. 1 i rozdziale VIII Konstytucji. Sąd lekarsko-weterynaryjny nie jest też organem administracji publicznej.

W tej sytuacji Trybunał powinien umorzyć postępowanie w sprawie o sygn. SK 83/20 nie oceniając już spełnienia warunku wyczerpania drogi prawnej. Tymczasem Trybunał nie zbadał od jakiego organu pochodzi zaskarżone orzeczenie i w ten sposób doprowadził do sytuacji, w której można domniemywać, że sąd lekarsko-weterynaryjny jest organem, o którym mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji. Tym samym wprowadza w błąd potencjalnych skarżących, bo zdaje się sugerować możliwość kwestionowania w trybie skargi konstytucyjnej aktów normatywnych (norm prawnych), które stanowiły podstawy rozstrzygnięć sądów odpowiedzialności zawodowej (dyscyplinarnych). A nie jest to prawdą.

4. Na zakończenie chce podkreślić, że niewątpliwie i co do zasady, również postępowanie dyscyplinarne może być oceniane co do jego zgodności z Konstytucją, także z perspektywy standardów prawa do rzetelnej procedury czy prawa do skutecznego środka odwoławczego. Ocena ta nie może być jednak dokonywana w sprawach zainicjowanych skargą kon-

stytucyjną, gdy ostatecznym rozstrzygnięciem w sprawie jest orzeczenie sądu dyscyplinarnego nie będącego sądem w rozumieniu konstytucyjnym. W tym celu powinny mieć zastosowanie inne procedury określone prawem.