



Sygn. akt P 28/09

W Y R O K

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 29 czerwca 2010 r.

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Adam Jamróz – przewodniczący

Stanisław Biernat

Marian Grzybowski

Wojciech Hermeliński

Marek Kotlinowski – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem sądu przedstawiającego pytanie prawne oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 29 czerwca 2010 r., pytania prawnego Sądu Apelacyjnego w Łodzi:

czy art. 42 ust. 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o izbach lekarskich (Dz. U. Nr 30, poz. 158, ze zm.) w zakresie, w jakim wyłącza prawo lekarza ukaranego przez Naczelny Sąd Lekarski w drugiej instancji karą nagany do wniesienia odwołania do sądu, jest zgodny z art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 42 ust. 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o izbach lekarskich (Dz. U. Nr 30, poz. 158, z 1990 r. Nr 20, poz. 120, z 1996 r. Nr 106, poz. 496, z 1997 r. Nr 28, poz. 152, z 1998 r. Nr 106, poz. 668, z 2001 r. Nr 126, poz. 1383, z 2002 r. Nr 153, poz. 1271 i Nr 240, poz. 2052, z 2004 r. Nr 92, poz. 885 oraz z 2007 r. Nr 176, poz. 1238) 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.

U Z A S A D N I E N I E

I

1. Sąd Apelacyjny w Łodzi, III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, postanowieniem z 7 kwietnia 2009 r. (sygn. akt III APo 10/07), zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy art. 42 ust. 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o izbach lekarskich (Dz. U. Nr 30, poz. 158, ze zm.; dalej: ustawa 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 zgodny z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Wątpliwości co do konstytucyjności wskazanego przepisu ustawy o izbach lekarskich powstały na tle następującego stanu faktycznego:

Wyrokiem z 24 października 2005 r. Okręgowy Sąd Lekarski w Poznaniu uznał prof. dr. hab. med. Jana K. za winnego popełnienia zarzucanych przewinień zawodowych polegających na naruszeniu art. 52 kodeksu etyki lekarskiej przez wypowiedzi na temat działalności zawodowej innych lekarzy udzielone dziennikarzom i zamieszczone w prasie o zasięgu ogólnopolskim. Za wskazane przewinienia Okręgowy Sąd Lekarski w Poznaniu wymierzył Janowi K. łączną karę nagany oraz obciążył go kosztami postępowania. Następnie wyrokiem z 18 stycznia 2007 r., po rozpoznaniu odwołania złożonego przez lekarza, Naczelny Sąd Lekarski utrzymał w mocy wyrok sądu pierwszej instancji.

7 września 2007 r. Jan K., powołując się na art. 77 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 240, poz. 2052, ze zm.; dalej: ustawa o Sądzie Najwyższym), złożył wprost do Sądu Apelacyjnego Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Łodzi odwołanie od orzeczenia Naczelnego Sądu Lekarskiego. Uzasadniając dopuszczalność rozpoznania odwołania, lekarz wywodził, że odpis orzeczenia Naczelnego Sądu Lekarskiego otrzymał dopiero 4 czerwca 2007 r., bez informacji co do możliwości złożenia środków odwoławczych. Podał, że informację o możliwości złożenia odwołania uzyskał w sierpniu 2007 r. od Rzecznika Praw Obywatelskich, do którego zwrócił się ze skargą na orzeczenie Naczelnego Sądu Lekarskiego. Zdaniem lekarza, wskazane okoliczności uzasadniają przywrócenie terminu do wniesienia odwołania. Przechodząc zaś do zarzutów merytorycznych, odwołujący się wskazał, że orzeczenie Naczelnego Sądu Lekarskiego zostało wydane z rażącym naruszeniem przepisów proceduralnych, a ponadto jest szkodliwe zarówno dla interesu publicznego, jak i wymiaru sprawiedliwości, gdyż stanowi zemstę środowiska za uzasadnione oskarżenie innego lekarza o błąd w sztuce lekarskiej.

W odpowiedzi na odwołanie, w piśmie z 17 września 2007 r. wniesionym do Sądu Apelacyjnego w Łodzi, Naczelny Sąd Lekarski stwierdził, że orzeczenie wydane w sprawie przeciwko Janowi K. jest prawomocne i stosownie do treści art. 42 ust. 2 ustawy o izbach lekarskich odwołanie od tego orzeczenia lekarzowi nie przysługuje.

Na tle powyższego stanu faktycznego Sąd Apelacyjny w Łodzi zaczął mieć wątpliwości co do zgodności art. 42 ust. 2 ustawy o izbach lekarskich z art. 77 ust. 2 Konstytucji. W uzasadnieniu pytania prawnego pytający sąd odwołał się do regulacji dotyczącej odpowiedzialności zawodowej lekarzy zawartej w rozdziale szóstym ustawy o izbach lekarskich. Sąd wskazał, że od 1 stycznia 2003 r., tj. od nowelizacji niniejszej ustawy dokonanej ustawą o Sądzie Najwyższym, sądy lekarskie pierwszej i drugiej instancji są organami korporacyjnymi o charakterze pozasądowym. Sądy te, rozpoznając spory z zakresu odpowiedzialności zawodowej lekarzy, mogą orzekać kary wymienione w katalogu zamkniętym zawartym w art. 42 ust. 1 ustawy o izbach lekarskich, tj. upomnienie, nagane, zawieszenie prawa wykonywania zawodu lekarza na okres od sześciu miesięcy do trzech lat oraz pozbawienie prawa wykonywania zawodu. Stosownie do regulacji zawartej w ustawie o izbach lekarskich, z orzeczeniem poszczególnych rodzajów kar wiążą się także dodatkowe konsekwencje. W odniesieniu do kary nagany jest to utrata prawa wybieralności do organów izb lekarskich przez okres do usunięcia z rejestru wzmianki o ukaraniu.

Pytający sąd wskazał, że postępowanie w zakresie odpowiedzialności zawodowej lekarza jest dwuinstancyjne. Orzeczenie wydane przez Naczelny Sąd Lekarski jest prawomocne i kończy postępowanie. W sytuacji, gdy orzeczona została kara zawieszenia prawa wykonywania zawodu lekarza na okres od sześciu miesięcy do trzech lat bądź kara pozbawienia prawa wykonywania zawodu, ukaranemu lekarzowi przysługuje prawo wniesienia odwołania do właściwego ze względu na miejsce zamieszkania sądu apelacyjnego – sądu pracy i ubezpieczeń społecznych. Termin do wniesienia odwołania wynosi 14 dni i biegnie od dnia doręczenia orzeczenia wraz z uzasadnieniem, przy czym do rozpoznania odwołania stosuje się przepisy o apelacji przewidziane w ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.). Skuteczne wniesienie odwołania inicjuje postępowanie sądowe, w którym sąd powszechny w jednoinstancyjnym postępowaniu bada legalność i merytoryczną prawidłowość zaskarżonego orzeczenia. Stronami postępowania przed sądem jest składający odwołanie i Okręgowa Izba Lekarska, która wszczęła postępowanie. Granice badania orzeczenia, od którego złożono odwołanie, wyznaczają odpowiednio stosowane przepisy o apelacji. Zgodnie z treścią art. 42 ust. 2 ustawy o izbach lekarskich, w razie orzeczenia kary upomnienia lub nagany prawo wniesienia odwołania nie przysługuje.

Sąd Apelacyjny w Łodzi, odwołując się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego, wskazał, że w zakresie postępowań dyscyplinarnych przysługuje gwarancja prawa do sądu, która wynika wprost z treści art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji. Odpowiedzialność dyscyplinarna związana jest bowiem ze stosowaniem sankcji wobec nieprzestrzegania przez obwinionego wprowadzonych zakazów lub nakazów stanowiących ograniczenie wolności człowieka, o której mowa w art. 31 ust. 1 Konstytucji. Ochrona wolności jest realizowana przez prawo do sądu, które nawet w sytuacji współlistnienia w orzekaniu organów pozasądowych i sądowych musi zachowywać dominującą pozycję sądu w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Sądowi powinno się zagwarantować pozycję nadrzędną, wyrażającą się w możliwości zweryfikowania orzeczenia organu pozasądowego.

Według pytającego sądu, zamknięcie drogi sądowej co do możliwości poddania kontroli sądu spraw, w których orzeczono karę nagany, jest sprzeczne z dyspozycją art. 77 ust. 2 Konstytucji. Wprawdzie, stosownie do treści art. 31 ust. 3 Konstytucji, w wypadku kolizji prawa do sądu z inną normą konstytucyjną możliwe jest wprowadzenie ustawą ograniczeń w prawie do sądu, ale ograniczenia te są dopuszczalne jedynie w absolutnie niezbędnym zakresie, gdy urzeczywistnienie danej wartości konstytucyjnej nie jest

możliwe w żaden inny sposób. Ponadto ograniczenia te powinny przybrać postać ograniczeń przedmiotowych, gdyż jest niedopuszczalne wyłączenie prawa do sądu w ogóle.

2. Pytanie prawne Sądu Apelacyjnego w Łodzi inicjujące niniejsze postępowanie stanowi drugie pytanie prawne wniesione do Trybunału Konstytucyjnego przez ten sąd w tej samej sprawie. Postępowanie wywołane poprzednim pytaniem prawnym z 21 maja 2008 r. zostało umorzone postanowieniem z 3 marca 2009 r. (sygn. P 63/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 31) z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku. Jak wynika z uzasadnienia tego postanowienia, przeszkodą do merytorycznego rozpoznania sprawy był brak uprzedniego rozstrzygnięcia przez pytający sąd kwestii przywrócenia terminu do wniesienia odwołania od orzeczenia Naczelnego Sądu Lekarskiego. W sytuacji, gdyby sąd, po stwierdzeniu niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu, odmówił przywrócenia terminu albo odrzucił wnioski w tej kwestii, wyrok Trybunału nie miałby znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy toczącej się przed sądem. To oznacza, że pytanie prawne z 21 maja 2008 r. nie spełniało przesłanki funkcjonalnej.

W pytaniu prawnym inicjującym niniejsze postępowanie sąd wskazał, że postanowieniem wydanym 7 kwietnia 2009 r. przywrócił odwołującemu się termin do złożenia odwołania.

3. W piśmie z 28 sierpnia 2009 r. Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie, że art. 42 ust. 2 ustawy 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 powszechnego, jest niezgodny z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Uzasadniając zajęte stanowisko, Marszałek Sejmu wskazał, że przedmiotem kontroli w tej sprawie została uczyniona nie sama normatywna treść przepisu, ale pominięcie ustawodawcze, które jest objęte kognicją Trybunału Konstytucyjnego. Z treści art. 42 ust. 2 ustawy o izbach lekarskich wynika bowiem, że ostateczne orzeczenie Naczelnego Sądu Lekarskiego w kwestii ukarania obwinionego karą nagany pozostaje poza kontrolą merytoryczną sądów powszechnych, mimo że kara ta pociąga za sobą konsekwencje natury prawnej dla lekarza, wobec którego ją orzeczono. Odnosząc się do wzorca kontroli wskazanego przez pytający sąd, Marszałek Sejmu podkreślił ścisły związek istniejący pomiędzy art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji. Wskazał, że ten ostatni przepis jest elementem konstytucyjnego prawa do sądu, którego zasadniczą część

normatywna zawarta jest w art. 45 ust. 1 Konstytucji i nie ma możliwości rozdzielenia materialnej więzi między tymi przepisami. Z tego powodu, jego zdaniem, właściwe określenie wzorca kontroli w niniejszej sprawie nie może pomijać pewnych elementów wyrażonych w art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Marszałek Sejmu podzielił wątpliwości co do konstytucyjności art. 42 ust. 2 ustawy o izbach lekarskich sformułowane przez pytający sąd. Wskazał, że sprawa będąca przedmiotem postępowania prowadzonego przed sądem lekarskim ma charakter „sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Sąd lekarski rozstrzyga bowiem, czy lekarz w danej sytuacji faktycznej zachował się zgodnie z zasadami etyki i przepisami prawa. Zasady te – wynikające z kodeksu etyki lekarskiej i ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (Dz. U. z 2008 r. Nr 136, poz. 857, ze zm.) – ograniczają wolność wykonywania zawodu lekarza przez wprowadzenie różnego rodzaju nakazów i zakazów, które są dla lekarza wiążące. Ich naruszenie może skutkować postawieniem w stan obwinienia, którego efektem może być nawet pozbawienie prawa wykonywania zawodu lekarza lub – częściej – utrata biernego prawa wyborczego do izb lekarskich.

Zdaniem Marszałka Sejmu, w postępowaniach dyscyplinarnych powinno być zagwarantowane prawo do sądu wszystkim lekarzom, których sprawa została rozstrzygnięta przez Naczelny Sąd Lekarski w drugiej instancji. Tymczasem z treści art. 42 ust. 2 ustawy o izbach lekarskich wynika, że prawo do wniesienia odwołania do sądu powszechnego mają tylko lekarze ukarani dwoma najbardziej dolegliwymi karami. To oznacza, że lekarze ukarani łagodniejszymi karami (upomnienie, nagana) nie mają zagwarantowanego prawa do sądu, pomimo że np. kara nagany rzutuje m.in. na prawo wybieralności określonego lekarza do władz samorządu zawodowego.

Marszałek Sejmu przypomniał, że w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego odstępstwo od zasady prawa do sądu – nawet dokonane w ustawie – będzie zgodne z Konstytucją tylko wtedy, gdy wynika z wyraźnego przepisu konstytucyjnego. Wyłączenie prawa do sądu dokonane w art. 42 ust. 2 ustawy o izbach lekarskich nie ma podstawy w jakimkolwiek uregulowaniu ustawy zasadniczej. W szczególności za taką podstawę nie można uznać art. 31 ust. 3 Konstytucji, gdyż zaskarżony przepis kryterium różnicującym uprawnienie do wniesienia odwołania czyni nie charakter prawny sprawy, ale wymiar kary. Powoduje to, że w niektórych sprawach naruszono istotę prawa do sądu przez jego całkowitą eliminację.

Marszałek Sejmu wskazał również, że po wejściu w życie obecnej Konstytucji doszło do zmiany podejścia Sądu Najwyższego do zagadnienia dopuszczalności odwołania do sądu powszechnego od decyzji organu dyscyplinarnego drugiej instancji. W wyroku z 7 kwietnia 1999 r. (sygn. akt I PKN 648/98) Sąd Najwyższy wyjaśnił, że po wejściu w życie Konstytucji „nie jest możliwe kontynuowanie dotychczasowej linii orzecznictwa przyjmującej, że – z uwagi na odrębny i szczególny charakter prawny procedur dyscyplinarnych stosowanych w sprawach porządkowych lub dyscyplinarnych przewinień pracowniczych – takie sprawy są wyłączone spod merytorycznej kontroli sądów pracy”. W związku z powyższym w wypadkach zamknięcia lub ograniczenia możliwości odwołania od wyroków organów dyscyplinarnych drugiej instancji Sąd Najwyższy konsekwentnie opowiada się za objęciem ich kontrolą sprawowaną przez sądy powszechne. Analiza orzecznictwa Sądu Najwyższego prowadzi do wniosku, że od każdego orzeczenia organu dyscyplinarnego kończącego postępowanie w sprawie przewinienia zawodowego (dyscyplinarnego) powinna istnieć możliwość złożenia odwołania do sądu powszechnego. Do identycznego wniosku prowadzi analiza orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Marszałek Sejmu dodał, że 26 czerwca 2009 r. do Sejmu wpłynął rządowy projekt ustawy o izbach lekarskich (druk sejmowy nr 2151, VI kadencja). Projekt ten przyznaje stronom, ministrowi właściwemu do spraw zdrowia i Prezesowi Naczelnej Rady Lekarskiej możliwość wniesienia do Sądu Najwyższego kasacji od każdego prawomocnego orzeczenia sądu lekarskiego kończącego postępowanie w sprawie odpowiedzialności zawodowej lekarza.

4. W piśmie z 16 listopada 2009 r. Prokurator Generalny wniósł o stwierdzenie, że art. 42 ust. 2 ustawy o izbach lekarskich w zakresie, w jakim uniemożliwia wniesienie odwołania do sądu apelacyjnego – sądu pracy i ubezpieczeń społecznych lekarzowi ukaranemu przez Naczelny Sąd Lekarski w drugiej instancji karą nagany, jest niezgodny z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Uzasadniając zajęte stanowisko, Prokurator Generalny wskazał, że regulacja prawna wyłączająca możliwość wniesienia odwołania lekarzowi ukaranemu karą upomnienia lub nagany nie stanowi zaniechania ustawodawczego, które nie podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Jest to natomiast przykład zróżnicowanego potraktowania podmiotów podobnych, której skutkiem jest uniemożliwienie dochodzenia naruszonych wolności i praw na drodze sądowej.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, art. 42 ust. 2 ustawy o izbach lekarskich jest niezgodny z art. 77 ust. 2 Konstytucji ze względu na zamknięcie drogi sądowej niektórym lekarzom podlegającym odpowiedzialności zawodowej, przez co regulacja ta godzi w istotę prawa do sądu. Jej wadliwość polega na tym, że w aspekcie dostępu do sądu traktuje ona niejednakowo lekarzy – tworzących jednolitą kategorię zawodową – nie z powodu jakiegokolwiek właściwości pozwalającej na ich różnicowanie wewnątrz tej kategorii, lecz tylko ze względu na rodzaj orzeczonej kary za postępowanie sprzeczne z zasadami etyki oraz za naruszenie przepisów o wykonywaniu zawodu lekarza. Podobna technika konstruowania przepisów limitujących dostęp do sądu w zależności od rodzaju wymierzonej kary zauważalna jest w innych przepisach dotyczących służby zdrowia, tj. art. 46 ust. 2 ustawy z dnia 19 kwietnia 1991 r. o izbach aptekarskich (Dz. U. z 2008 r. Nr 136, poz. 856) oraz art. 39 ust. 2 ustawy z dnia 19 kwietnia 1991 r. o samorządzie pielęgniarek i położnych (Dz. U. Nr 41, poz. 178, ze zm.). Zdaniem Prokuratora Generalnego, są to relikty prawotwórcze, nieuwzględniające standardów wynikających z obecnej Konstytucji RP i różniące się od regulacji zawartych w innych ustawach, które ukaranym prawomocnie (bez względu na rodzaj orzeczonej kary) członkom grup zawodowych gwarantują prawo do sądu. Dotyczy to w szczególności możliwości złożenia kasacji do Sądu Najwyższego (adwokaci, radcowie prawni, prokuratorzy) lub wniesienia odwołania do sądu apelacyjnego – sądu pracy i ubezpieczeń społecznych (służba cywilna, doradcy podatkowi).

Ustosunkowując się do problemu wejścia w życie 1 stycznia 2010 r. ustawy z 2009 r. o izbach lekarskich, która spowoduje utratę mocy całej dotychczasowej ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o izbach lekarskich, a więc także przepisu kwestionowanego w pytaniu prawnym, Prokurator Generalny wskazał, że w niniejszej sprawie zachodzą przesłanki uzasadniające kontrolę jego konstytucyjności. Po pierwsze, art. 42 ust. 2 ustawy o izbach lekarskich wbrew zakazowi wynikającemu z art. 77 ust. 2 Konstytucji zamyka drogę sądową do kontroli orzeczenia o ukaraniu, a zatem wyklucza tę kontrolę także w zakresie ograniczenia prawa wynikającego z art. 54 ust. 1 Konstytucji. Po drugie, na gruncie zaskarżonego przepisu orzeczenie Naczelnego Sądu Lekarskiego ma cechę definitywności, albowiem nie jest możliwe jego wzruszenie przy pomocy jakichkolwiek środków odwoławczych. Po trzecie, wyrok Trybunału orzekający o zakresowej niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 77 ust. 2 Konstytucji przywróci ukaranemu lekarzowi prawo do rozpoznania jego sprawy w trybie przewidzianym w poprzedniej ustawie. Prokurator Generalny wskazał również, że nowa ustawa o izbach lekarskich

przewiduje zmianę modelu zaskarżania prawomocnych orzeczeń sądów lekarskich, przyznając uprawnionym podmiotom prawo wniesienia kasacji do Sądu Najwyższego. Zmiana tego modelu sprawi, że wejście w życie nowej ustawy nie zmieni sytuacji prawnej ukaranego lekarza z tego względu, że jej art. 118 ust. 7 przewiduje stosowanie nowej ustawy do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem jej wejścia w życie prawomocnym orzeczeniem w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej lekarzy, o ile przepisy dotychczasowe nie są dla obwinionego względniejsze. Skoro zatem, jak w niniejszej sprawie, lekarz został ukarany prawomocnie przed dniem wejścia w życie nowej ustawy, to jej przepisy, w tym przepis o kasacji do Sądu Najwyższego, nie będą mieć zastosowania do sprawy tegoż lekarza.

II

W rozprawie, która odbyła się 29 czerwca 2010 r., wzięli udział przedstawiciele pytającego sądu, Sejmu oraz Prokuratora Generalnego. Uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte w pisemnych wystąpieniach oraz przytoczoną w nich argumentację.

Przedstawiciel pytającego sądu wyjaśnił ponadto, że zgodnie z jego wiedzą lekarz ukarany karą nagany po wniesieniu odwołania do pytającego sądu nie występował z wnioskiem o wznowienie postępowania dyscyplinarnego na podstawie wyroku Trybunału z 23 kwietnia 2008 r., sygn. SK 16/07 (OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 45).

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego podniósł, że obecnie w systemie prawnym w dalszym ciągu występują przepisy o brzmieniu analogicznym do art. 42 ust. 2 ustawy z 1989 r. o izbach lekarskich. Dla przykładu wskazał, że regulacje takie znajdują się w ustawie o izbach farmaceutycznych oraz ustawie o samorządzie pielęgniarek i położnych. Przepisy te skutecznie zamykają osobom ukaranym łagodniejszymi karami dyscyplinarnymi drogę sądową dla dochodzenia ochrony naruszonych praw i wolności.

Przedstawiciel Sejmu wyjaśnił, że zostały podjęte działania mające na celu zmianę tych przepisów. W ostatnim czasie Rada Ministrów przygotowała projekt ustawy otwierający drogę sądową wszystkim ukaranym dyscyplinarnie członkom samorządu pielęgniarek i położnych. Przygotowane zmiany mają charakter kompleksowy, stąd ich wprowadzenie w życie wymaga odpowiedniego czasu.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przesłanki dopuszczalności postawienia pytania prawnego.

1.1. Przed przystąpieniem do merytorycznej oceny kwestionowanej regulacji należy stwierdzić, czy pytanie prawne spełnia przesłanki sformułowane w art. 193 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem, każdy sąd może zadać Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na to pytanie zależy rozstrzygnięcie toczącej się przed nim sprawy. Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), rozwijając regulację konstytucyjną, określa warunki formalne, którym powinno odpowiadać pytanie prawne. Należy bowiem zauważyć, że kontrola sprawowana przez Trybunał Konstytucyjny nie ma jednolitego charakteru, jej przesłanki zaś są różnie określone w zależności od tego, czy chodzi o kontrolę abstrakcyjną (inicjowaną wnioskiem legitymowanych podmiotów), czy kontrolę konkretną (inicjowaną skargą konstytucyjną lub pytaniem prawnym). Ten ostatni tryb kontroli może zostać uruchomiony przez skarżącego w odniesieniu do normy zastosowanej w jego sprawie przy wydaniu ostatecznego orzeczenia lub decyzji administracyjnej oraz przez sąd w odniesieniu do normy, która w przyszłości może mieć zastosowanie w toczącym się przed nim postępowaniu. To zróżnicowanie wpływa na ograniczenie kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Niespełnienie przesłanek kontroli konkretnej jest bowiem przeszkodą formalną w przeprowadzeniu pełnego, merytorycznego badania konstytucyjności zaskarżonych norm i musi spowodować umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (por. postanowienie TK z 20 listopada 2008 r., sygn. P 18/08, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 168).

Pytanie prawne, aby mogło zostać dopuszczone do merytorycznego rozpoznania, musi spełniać trzy przesłanki: podmiotową, przedmiotową i funkcjonalną. Przesłankę podmiotową spełnia pytanie prawne, które pochodzi od jednego z sądów wymienionych w art. 175 Konstytucji. Realizacja przesłanki przedmiotowej jest uzależniona od wskazania przez pytający sąd jako przedmiotu kontroli przepisu należącego do jednej z kategorii przepisów wymienionych w art. 188 pkt 1-3 Konstytucji. Przesłanką funkcjonalną pytania

prawnego jest jego relewancja, czyli wystąpienie zależności między odpowiedzią na pytanie a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed pytającym sądem. Z uwagi na tę ostatnią przesłankę sąd ma obowiązek wskazania, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało postawione (art. 32 ust. 3 ustawy o TK). Stwierdzenie, że pytanie prawne nie spełnia wskazanych wyżej przesłanek, rodzi konieczność umorzenia postępowania przez Trybunał z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

1.2. W niniejszej sprawie Sąd Apelacyjny w Łodzi zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy art. 42 ust. 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o izbach lekarskich (Dz. U. Nr 30, poz. 158, ze zm.; dalej: ustawa z 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 zgodny z art. 77 ust. 2 Konstytucji. Pytanie prawne pochodzi zatem od sądu i dotyczy problemu zgodności z Konstytucją przepisu rangi ustawowej stanowiącego podstawę prawną uruchomienia sądowej kontroli orzeczenia lekarskiego sądu dyscyplinarnego. Nie ma zatem żadnych wątpliwości, że pytanie prawne spełnia przesłankę podmiotową i przedmiotową. Konieczne jest jedynie ustalenie, czy spełnia ono również przesłankę funkcjonalną, tj. czy od odpowiedzi na pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.

Weryfikacja tej okoliczności jest tym bardziej zasadna, że postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym inicjowane pytaniem prawnym w tej samej sprawie zostało już raz umorzone. W postanowieniu z 3 marca 2009 r., sygn. P 63/08 (OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 31), Trybunał stwierdził, że przed wystąpieniem z pytaniem prawnym sąd nie rozstrzygnął kwestii przywrócenia terminu do wniesienia odwołania w sprawie odpowiedzialności zawodowej lekarza, choć został zgłoszony stosowny wniosek w tej sprawie. Trybunał wskazał, że jeżeli sąd odmówi przywrócenia terminu lub odrzuci wniosek o przywrócenie terminu, wyrok o niekonstytucyjności art. 42 ust. 2 ustawy z 1989 r. o izbach lekarskich nie będzie mógł mieć zastosowania w tej sprawie. Orzeczenie Trybunału miałoby wówczas wyłącznie charakter abstrakcyjny, co byłoby niezgodne z konkretnym charakterem rozstrzygnięć, wydawanych w odpowiedzi na pytanie prawne sądu. Z tego względu Trybunał stwierdził, że pytanie prawne nie spełnia przesłanki funkcjonalnej.

W pytaniu prawnym inicjującym niniejsze postępowanie Sąd Apelacyjny w Łodzi wskazał, że postanowieniem z 7 kwietnia 2009 r. przywrócił odwołującemu się lekarzowi

termin do złożenia odwołania od orzeczenia Naczelnego Sądu Lekarskiego. W związku z tym w zależności od treści orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego sąd ten albo odrzuci odwołanie z uwagi na jego niedopuszczalność z mocy ustawy, albo uzna odwołanie za dopuszczalne i tym samym merytorycznie je rozpozna. Pierwsza sytuacja będzie miała miejsce wówczas, gdy Trybunał orzeknie o zgodności art. 42 ust. 2 ustawy z 1989 r. o izbach lekarskich z art. 77 ust. 2 Konstytucji, a druga – gdy potwierdzona zostanie niekonstytucyjność tego przepisu.

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że pytanie prawne Sądu Apelacyjnego w Łodzi spełnia przesłankę funkcjonalną, ponieważ od orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego co do zgodności z Konstytucją zaskarżonego przepisu zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed tym sądem.

2. Przedmiot kontroli.

2.1. Zaskarżony w ramach niniejszego postępowania art. 42 ust. 2 ustawy z 1989 r. o izbach lekarskich ma następujące brzmienie: „Lekarzowi ukaranemu przez Naczelną Sąd Lekarski w II instancji karą wymienioną w ust. 1 pkt 3 i 4 przysługuje 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”.

Przepis ten mieści się w rozdziale 6 ustawy z 1989 r. o izbach lekarskich, wśród innych przepisów regulujących zagadnienie odpowiedzialności zawodowej lekarzy. Ustawa ta została uchylona 1 stycznia 2010 r. Uregulowana w niej odpowiedzialność zawodowa lekarzy egzekwowana była za postępowanie sprzeczne z zasadami etyki oraz za naruszenie przepisów o wykonywaniu zawodu lekarza. Sprawy odpowiedzialności zawodowej lekarzy w pierwszej instancji rozpatrywały okręgowe sądy lekarskie, w drugiej zaś – Naczelną Sąd Lekarski. Ten ostatni wyjątkowo w niektórych sprawach orzekał również w pierwszej instancji (por. art. 46 ust. 3 pkt 2 ustawy z 1989 r. o izbach lekarskich). Do postępowania w sprawie odpowiedzialności zawodowej lekarzy miały zastosowanie odpowiednio (w sprawach nieuregulowanych w ustawie z 1989 r. o izbach lekarskich) przepisy kodeksu postępowania karnego. Oskarżycielem w tym postępowaniu był właściwy rzecznik odpowiedzialności zawodowej.

W ramach egzekwowania odpowiedzialności zawodowej sąd lekarski mógł orzekać kary wymienione w art. 42 ust. 1 ustawy z 1989 r. o izbach lekarskich,

tj. upomnienie, nagana, zawieszenie prawa wykonywania zawodu lekarza na okres od sześciu miesięcy do trzech lat oraz pozbawienie prawa wykonywania zawodu. Kara nagany i zawieszenia prawa wykonywania zawodu pociągały za sobą utratę prawa wybieralności do organów izb lekarskich do czasu usunięcia z rejestru wzmianki o ukaraniu. Lekarz zawieszony w czynnościach zawodowych nie mógł wykonywać praktyki lekarskiej w żadnej formie, natomiast lekarz pozbawiony prawa wykonywania zawodu był skreślany z listy członków okręgowej izby lekarskiej bez prawa ubiegania się o ponowny wpis.

Lekarzowi ukaranemu przez Naczelny Sąd Lekarski drugiej instancji karą zawieszenia lub pozbawienia prawa wykonywania zawodu przysługiwało 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. Do rozpoznania odwołania miały zastosowanie przepisy kodeksu postępowania cywilnego o apelacji. Od orzeczenia sądu apelacyjnego kasacja nie przysługiwała. Odwołanie do sądu apelacyjnego nie przysługiwało lekarzowi ukaranemu karą upomnienia i nagany. Do takiego wniosku prowadzi treść zaskarżonego w ramach niniejszego postępowania art. 42 ust. 2 ustawy z 1989 r. o izbach lekarskich, zgodnie z którym odwołanie przysługuje jedynie „lekarzowi ukaranemu przez Naczelny Sąd Lekarski w II instancji karą wymienioną w ust. 1 pkt 3 i 4”, tj. karą zawieszenia lub pozbawienia prawa wykonywania zawodu. Brak odesłania w tym przepisie do ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy prowadzi do wniosku, że wolą ustawodawcy było wyłączenie możliwości wniesienia odwołania przez lekarza, wobec którego orzeczono karę upomnienia (pkt 1) bądź nagany (pkt 2). Pytający sąd, przed którym toczy się sprawa zainicjowana odwołaniem lekarza ukaranego karą nagany, kwestionuje konstytucyjność art. 42 ust. 2 ustawy z 1989 r. o izbach lekarskich w zakresie, w jakim wyłącza prawo lekarza ukaranego tą właśnie karą do wniesienia odwołania do sądu.

2.2. Ustawa z 1989 r. o izbach lekarskich utraciła moc obowiązującą 1 stycznia 2010 r. na podstawie art. 122 ustawy z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich (Dz. U. Nr 219, poz. 1708; dalej: ustawa z 2009 r. o izbach lekarskich). Tym samym został uchylony również kwestionowany w ramach niniejszego postępowania art. 42 ust. 2 ustawy z 1989 r. o izbach lekarskich.

Ustawa z 2009 r. o izbach lekarskich w porównaniu z poprzednią regulacją przewiduje bardziej rozbudowany katalog kar wymierzanych przez sąd lekarski. Obecnie

wobec ukaranego lekarza może zostać orzeczone upomnienie, nagana, kara pieniężna, zakaz pełnienia funkcji kierowniczych w jednostkach organizacyjnych ochrony zdrowia na okres od roku do pięciu lat, ograniczenie zakresu czynności w wykonywaniu zawodu lekarza na okres od sześciu miesięcy do dwóch lat, zawieszenie prawa wykonywania zawodu na okres od roku do pięciu lat oraz pozbawienie prawa wykonywania zawodu (art. 83 ust. 1 ustawy z 2009 r. o izbach lekarskich). Od każdego prawomocnego orzeczenia sądu lekarskiego kończącego postępowanie w sprawie odpowiedzialności zawodowej lekarzy stronom, ministrowi właściwemu do spraw zdrowia i Prezesowi Naczelnej Rady Lekarskiej przysługuje kasacja do Sądu Najwyższego (art. 95 ust. 1 ustawy z 2009 r. o izbach lekarskich).

Utrata mocy obowiązującej zaskarżonego aktu normatywnego stanowi przyczynę umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK). Przesłanka utraty mocy obowiązującej wielokrotnie była analizowana w orzecznictwie Trybunału. W wyroku z 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99 (OTK ZU nr 1/2001, poz. 5), TK stwierdził, że „przepis obowiązuje w systemie prawa, dopóki na jego podstawie są lub mogą być podejmowane indywidualne akty stosowania prawa, zaś utrata mocy obowiązującej jako przesłanka umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym następuje dopiero wówczas, gdy przepis ten nie może być stosowany do jakiegokolwiek sytuacji faktycznej”. Możliwość stosowania przepisu uchylonego do stanów faktycznych zaistniałych przed jego uchyceniem zależna jest od treści normy intertemporalnej zamieszczonej w regulacji przepis ten uchylającej. Brak wyraźnego rozstrzygnięcia przez ustawodawcę kwestii intertemporalnej rodzi konieczność stosowania – w myśl reguły *tempus regit actum* – nowej regulacji w odniesieniu do wszelkich stanów faktycznych, niezależnie od tego, czy zaistniały one przed wejściem czy po wejściu w życie tejże regulacji (zob. wyrok TK z 10 maja 2004 r., sygn. SK 39/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 40). W takiej sytuacji należy uznać, że poprzednia regulacja utraciła moc obowiązującą w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, ewentualna zaś kontrola jej konstytucyjności uzależniona jest od ustalenia, że wydanie orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych praw i wolności. Zgodnie bowiem z art. 39 ust. 3 ustawy o TK postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjny należy kontynuować, jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który wcześniej utracił moc obowiązującą, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Przepis ten, stanowiący wyjątek od art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, może jednak mieć zastosowanie dopiero wówczas, gdy zostanie ustalone, że zaskarżony akt

normatywny faktycznie utracił moc obowiązującą, to znaczy został uchylony i nie może być dalej stosowany.

Ustawa z 2009 r. o izbach lekarskich, która uchyliła kwestionowany w ramach niniejszego postępowania art. 42 ust. 2 ustawy z 1989 r. o izbach lekarskich, wyraźnie wypowiada się co do kwestii intertemporalnej, tj. dopuszczalności jej stosowania do stanów faktycznych zaistniałych przed dniem jej wejścia w życie. Zgodnie z art. 118 ust. 7 tej ustawy, jej przepisy stosuje się do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy prawomocnym orzeczeniem w kwestii odpowiedzialności zawodowej lekarzy, o ile przepisy dotychczasowe nie są dla obwinionego względniejsze. Z treści tego przepisu wynika wymóg stosowania przepisów ustawy z 1989 r. o izbach lekarskich do dwóch kategorii spraw. Po pierwsze, na podstawie dotychczasowego uregulowania mają być rozstrzygane wszystkie sprawy zakończone przed 1 stycznia 2010 r. (tj. dniem wejścia w życie ustawy z 2009 r. o izbach lekarskich) prawomocnym orzeczeniem w kwestii odpowiedzialności zawodowej lekarzy. Po drugie, w sprawach wszczętych przed tym dniem i do tego dnia niezakończonych prawomocnym orzeczeniem w kwestii odpowiedzialności zawodowej lekarzy przepisy ustawy z 1989 r. o izbach lekarskich mają zastosowanie wówczas, gdy będą one względniejsze dla obwinionego. Skoro zatem ustawa z 1989 r. o izbach lekarskich nadal może mieć zastosowanie w tych dwóch kategoriach spraw, to należy uznać, że nie utraciła ona mocy obowiązującej w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, a tym samym jej przepisy mogą być przedmiotem badania przez Trybunał Konstytucyjny. Należy ponadto zauważyć, że sprawa, na tle której zadano pytanie prawne inicjujące niniejsze postępowanie, również będzie musiała zostać rozstrzygnięta na podstawie przepisów ustawy z 1989 r. o izbach lekarskich. Postępowanie dyscyplinarne przeciwko lekarzowi, który wniósł odwołanie do pytającego sądu, zostało bowiem zakończone prawomocnym wyrokiem Naczelnego Sądu Lekarskiego wydanym 18 stycznia 2007 r., a zatem przed wejściem w życie ustawy z 2009 r. o izbach lekarskich. To oznacza, że z punktu widzenia art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK nie ma przeszkód do merytorycznego rozpoznania pytania prawnego.

3. Wzorzec kontroli.

Jako wzorzec kontroli pytający sąd wskazuje art. 77 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw. Przepis ten pozostaje w ścisłym związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy

bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. O ile art. 45 ust. 1 Konstytucji opisuje prawo do sądu od strony pozytywnej, przybliżając jego normatywną treść, o tyle art. 77 ust. 2 Konstytucji to samo prawo reguluje od strony negatywnej, ustanawiając zakaz zamykania przez ustawodawcę drogi sądowej (zob. wyrok TK z 13 maja 2002 r., sygn. SK 32/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 31). W tym ostatnim przepisie silniej zarysowane są elementy gwarancyjne, co nadaje mu charakter modyfikujący ogólne reguły ograniczania praw i wolności, określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Choć zatem pytający sąd zarzuca zaskarżonej regulacji naruszenie prawa do sądu w jego aspekcie negatywnym (art. 77 ust. 2 Konstytucji), to jednak znaczenie tego przepisu należy analizować w ścisłym związku z art. 45 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny przyjmuje w swoim orzecznictwie, że na konstytucyjne prawo do sądu składają się w szczególności cztery elementy: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem – organem o określonej charakterystyce (właściwym, 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; 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy (pierwsze trzy elementy zostały sformułowane – w ślad za doktryną – w wyroku z 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50, ostatni dodano w wyroku z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108).

Z art. 45 ust. 1 Konstytucji wynika jednoznacznie wola ustrojodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie najszerszy zakres spraw, a z zasady demokratycznego państwa prawnego płynie dyrektywa interpretacyjna zakazująca zawężającej wykładni prawa do sądu. Konstytucja wprowadza domniemanie drogi sądowej, wobec czego wszelkie ograniczenia sądowej ochrony interesów jednostki wynikać muszą z przepisów ustawy zasadniczej. W wypadku kolizji prawa do sądu z inną normą konstytucyjną poddającą pod ochronę wartości o równym lub nawet większym znaczeniu dla funkcjonowania państwa lub rozwoju jednostki i konieczności uwzględnienia obu norm konstytucyjnych, dojść może do wprowadzenia pewnych ograniczeń zakresu przedmiotowego prawa do sądu. Ograniczenia takie są jednak dopuszczalne w absolutnie niezbędnym zakresie, jeżeli urzeczywistnienie danej wartości konstytucyjnej nie jest możliwe w inny sposób (zob. wyroki TK: z 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97; z 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 36; z 8 listopada 2001 r., sygn. P 6/01,

OTK ZU nr 8/2001, poz. 248). Ograniczenia prawa do sądu nie tylko muszą spełniać warunki wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji, lecz także uwzględniać treść art. 77 ust. 2 Konstytucji. To oznacza, że ograniczenia tego prawa mogą zostać ustanowione tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Nie mogą naruszać istoty prawa do sądu oraz nie mogą zamykać obywatelowi drogi do sądu. Doktryna prawa w kontekście tych dwóch ostatnich wymogów wskazuje na ścisły związek między art. 77 ust. 2 i art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji, zamknięcie drogi sądowej narusza bowiem istotę prawa do sądu, skoro w ogóle wyklucza możliwość korzystania z tego prawa (zob. L. Garlicki, Uwagi do art. 77 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, Warszawa 2007, t. 5, s. 30).

4. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące prawa do sądu w ramach postępowania dyscyplinarnego.

4.1. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie oceniał konstytucyjność przepisów regulujących postępowanie dyscyplinarne. Unormowania te dotyczyły różnych grup zawodowych i różnych kwestii związanych z postępowaniem dyscyplinarnym. Istotny dla niniejszej sprawy problem prawa do sądu w ramach postępowania dyscyplinarnego był analizowany przez Trybunał w kontekście przepisów dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej komorników (zob. wyrok z 8 grudnia 1998 r., sygn. K 41/97, OTK ZU nr 7/1998, poz. 117), nauczycieli akademickich (zob. wyroki: z 27 lutego 2001 r., sygn. K 22/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 48; z 11 września 2001 r., sygn. SK 17/00, OTK ZU nr 6/2001, poz. 165; z 10 maja 2004 r., sygn. SK 39/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 40), sędziów sądów powszechnych (zob. wyrok z 4 marca 2008 r., sygn. SK 3/07, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 25), sędziów sądów wojskowych (zob. wyrok z 17 listopada 2009 r., sygn. SK 64/08, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 148), funkcjonariuszy Policji (zob. wyroki: z 8 października 2002 r., sygn. K 36/00, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 63; z 2 września 2008 r., sygn. K 35/06, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 120), funkcjonariuszy Służby Więziennej (zob. wyrok z 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98) oraz funkcjonariuszy Służby Granicznej (zob. wyrok z 16 listopada 1999 r., sygn. SK 11/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 158).

Nakreślenie dotychczasowej linii orzeczniczej Trybunału należy poprzedzić uwagą, że postępowanie dyscyplinarne musi być dostosowane do specyfiki danej grupy zawodowej. Z tego też względu ustawowe uregulowania tej problematyki niejednokrotnie znacznie różnią się od siebie. Odmienności dotyczą zarówno katalogu przewinień dyscyplinarnych i kar grożących za ich popełnienie, jak i organów egzekwujących odpowiedzialność dyscyplinarną oraz samej procedury. Okolicznością mającą istotne znaczenie z punktu widzenia przyjętego modelu odpowiedzialności dyscyplinarnej jest charakter wykonywanego zawodu. W wypadku osób wykonujących tzw. zawód zaufania publicznego postępowanie dyscyplinarne prowadzone jest przez organy samorządu zawodowego, do którego osoby te należą z mocy prawa. W wypadku osób wykonujących inny zawód postępowanie dyscyplinarne prowadzone jest przez podmioty, którym osoby te podlegają (np. pracodawców, przełożonych służbowych) lub organy powołane przez te podmioty na mocy przepisów ustawowych (np. komisje dyscyplinarne).

Mając na uwadze powyższe różnice, należy zauważyć, że niektóre szczegółowe wymogi formułowane przez Trybunał Konstytucyjny w odniesieniu do postępowania dyscyplinarnego danej grupy zawodowej nie będą miały zastosowania w odniesieniu do postępowania dyscyplinarnego innej grupy zawodowej. W orzecznictwie Trybunału obok owych wymogów szczegółowych formułowane są jednak również wymogi bardziej ogólne tworzące pewne standardy konstytucyjne postępowania dyscyplinarnego. Tego rodzaju wymogi powinny być respektowane w ramach każdego postępowania dyscyplinarnego niezależnie od tego, jakiej grupy zawodowej ono dotyczy.

4.2. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał podkreślał zasadność wprowadzania szczególnej regulacji odpowiedzialności dyscyplinarnej, wskazując, że wyodrębnienie procedur odpowiedzialności dyscyplinarnej i nadanie im – najpierw – pozasądowego charakteru, może mieć podstawę w specyfice poszczególnych grup zawodowych oraz ochronie ich autonomii i samorządności (zob. wyroki: z 8 grudnia 1998 r., sygn. K 41/97; z 11 września 2001 r., sygn. SK 17/00; z 4 marca 2008 r., sygn. SK 3/07; 2 września 2008 r., sygn. K 35/06; z 11 grudnia 2008 r., sygn. K 33/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 177; z 17 lutego 2009 r., sygn. SK 10/07, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 8; z 17 listopada 2009 r., sygn. SK 64/08). Trybunał podkreślał, że skoro postępowanie dyscyplinarne nie stanowi formy wymierzania sprawiedliwości w rozumieniu art. 175 ust. 1 Konstytucji, to nie musi być zastrzeżone do wyłącznej właściwości sądów. Dopuszczalne jest zatem orzekanie w sprawach dyscyplinarnych

przez organy dyscyplinarne w ramach postępowania, które nie spełnia wszystkich wymagań stawianych postępowaniu sądowemu.

Jednocześnie z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) Trybunał wywodził wymóg stosowania, także w postępowaniach dyscyplinarnych, gwarancji ustanowionych w rozdziale II Konstytucji. Gwarancje te odnoszą się bowiem do wszelkich postępowań represyjnych, których celem jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania lub jakiejś sankcji. Tego rodzaju postępowaniem jest również postępowanie dyscyplinarne (zob. wyroki TK: z 8 grudnia 1998 r., sygn. K 41/97; z 11 września 2001 r., sygn. SK 17/00; z 19 marca 2007 r., sygn. K 47/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 27; z 2 września 2008 r., sygn. K 35/06; z 1 grudnia 2009 r., sygn. K 4/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 162). Gwarancją ochrony konstytucyjnej osób podlegających odpowiedzialności dyscyplinarnej jest przyznanie im możliwości wniesienia odwołania do sądu, który kontroluje prawidłowość postępowania dyscyplinarnego i ma możliwość uchylecia orzeczenia wydanego przez organy dyscyplinarne (zob. wyrok z 2 czerwca 1999 r., sygn. K 34/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 94; z 4 marca 2008 r., sygn. SK 3/07; z 2 września 2008 r., sygn. K 35/06).

Trybunał dostrzegał również w swoim orzecznictwie odmienną rolę sądów w sprawach, które dotyczyły postępowań dyscyplinarnych osób wykonujących zawód zaufania publicznego oraz w sprawach, w których odpowiedzialność dyscyplinarna egzekwowana była wobec osób wykonujących inny zawód. O ile w tym ostatnim wypadku kontrola sądów nad orzecznictwem dyscyplinarnym stanowi gwarancję ochrony konstytucyjnych praw i wolności osób ukaranych, o tyle w pierwszym wypadku pełni ona dwie równorzędne funkcje. Z jednej strony zapewnia członkom samorządu zawodowego niezbędną swobodę i niezależność przy wykonywaniu zawodu. Z drugiej zaś strony stanowi instrument nadzoru państwa nad samorządami zawodowymi (zob. wyrok TK z 8 grudnia 1998 r., sygn. K 41/97).

4.3. Teza, zgodnie z którą prawo do sądu powinno być gwarantowane w ramach każdego postępowania dyscyplinarnego, niezależnie od tego, czy jest ono prowadzone przeciwko osobom wykonującym wolny zawód, czy przeciwko innym osobom, występowała w orzecznictwie konstytucyjnym co najmniej od 1994 r. (zob. orzeczenia TK: 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). Jej wzmocnienie i potwierdzenie nastąpiło wraz z wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. Mimo to w ustawodawstwie

zwykłym nadal są utrzymywane wyłączenia sądowej kontroli w sprawach dyscyplinarnych. Zaskarżony w ramach niniejszego postępowania art. 42 ust. 2 ustawy z 1989 r. o izbach lekarskich jest przykładem tego rodzaju praktyki.

W pierwszych po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. orzeczeniach dotyczących konstytucyjności przepisów dyscyplinarnych Trybunał z jednej strony podkreślał niedostosowanie regulacji ustawowych do standardów konstytucyjnych, a z drugiej strony owe standardy konstytucyjne *expressis verbis* formułował. I tak, w wyroku z 8 grudnia 1998 r., sygn. K 41/97, oceniając brak dwuinstancyjności postępowania sądowego w sprawach dyscyplinarnych komorników, Trybunał zwrócił uwagę na niejednolity charakter sądowej kontroli orzeczeń dyscyplinarnych w polskim systemie prawnym. Jednocześnie stwierdził, że „uprawnienia sądu do kontroli prawidłowości postępowania dyscyplinarnego (...) gwarantuje wystarczający standard ochrony konstytucyjnej osób, które są członkami (...) korporacji zawodowej”. W kolejnym wyroku, z 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98, Trybunał stwierdził niekonstytucyjność regulacji zamykającej drogę sądową w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy Straży Więziennej. Choć w sprawie tej Trybunał badał przepisy regulujące postępowanie dyscyplinarne grupy zawodowej, która nie tworzy samorządu zawodowego, to jednak podobnie sformułował konstytucyjne standardy postępowania dyscyplinarnego jak w sprawie dotyczącej komorników, czyli osób wykonujących zawód zaufania publicznego w rozumieniu art. 17 ust. 1 Konstytucji. Stwierdził bowiem, że „W przypadku przekazania rozstrzygania konfliktów prawnych organom pozasądowym prawo do sądu (...) winno realizować się poprzez możliwość weryfikowania przez sąd prawidłowości orzeczenia każdego organu pozasądowego”. W sprawie o sygn. SK 19/98 Trybunał ponownie powtórzył, że istniejące zróżnicowanie regulacji dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej poszczególnych grup zawodowych „sprawia wrażenie przypadkowości”. W ramach jednych postępowań dyscyplinarnych ustawodawca przewidział dostęp do sądu, a w ramach innych możliwość taką wykluczył. Zróżnicował również zakres dostępu do sądu. W niektórych postępowaniach dyscyplinarnych ukarany może zaskarżyć do sądu każde orzeczenie dyscyplinarne, w innych – tylko orzeczenie wymierzające najsurowszą karę. Zdaniem Trybunału, wszystkie te postępowania dyscyplinarne powinny być jednak oceniane przez pryzmat tych samych standardów konstytucyjnych, w tym gwarancji w postaci prawa do sądu. Do podobnych wniosków Trybunał doszedł w kolejnym wyroku z 16 listopada 1999 r., sygn. SK 11/99, stwierdzając niekonstytucyjność regulacji zamykającej drogę sądową w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy

Straży Granicznej oraz w wyroku z 2 września 2008 r., sygn. K 35/06, dotyczącym odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy Policji, gdzie stwierdził: „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”. Wymóg zagwarantowania sądowej weryfikacji rozstrzygnięć organów dyscyplinarnych podkreślała również judykatura. W wyroku z 7 kwietnia 1999 r. (sygn. akt I PKN 648/98, OSNP nr 11/2000, poz. 423) Sąd Najwyższy wskazał, że po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. nie jest możliwe kontynuowanie dotychczasowej linii orzecznictwa przewidującej, że – z uwagi na odrębny i szczególny charakter prawny procedur dyscyplinarnych stosowanych w sprawach porządkowych lub dyscyplinarnych przewinień pracowniczych – takie sprawy są wyłączone spod merytorycznej kontroli sądów pracy.

Wymóg zagwarantowania przez ustawodawcę sądowej kontroli orzeczeń dyscyplinarnych Trybunał wywodził również z podobieństwa postępowania dyscyplinarnego do postępowania karnego. Zagadnienie to zostało rozwinięte w szczególności w trzech orzeczeniach dotyczących konstytucyjności przepisów regulujących odpowiedzialność dyscyplinarną nauczycieli akademickich. W wyroku z 27 lutego 2001 r., sygn. K 22/00, Trybunał wskazał na relacje zachodzące między postępowaniem karnym i dyscyplinarnym. Oba te postępowania zaliczył do kategorii postępowań represyjnych. Zauważył, że skoro niektóre z postępowań represyjnych, w tym też postępowanie dyscyplinarne, mogą prowadzić do rozstrzygnięć, których konsekwencje są zbliżone do tych 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., sygn. SK 17/00, Trybunał zauważył, że o ile postępowanie dyscyplinarne dopuszcza „orzekanie 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”. W ostatnim wyroku dotyczącym odpowiedzialności dyscyplinarnej nauczycieli akademickich, tj. wyroku z 10 maja 2004 r., 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”.

Pogląd ten Trybunał powtarzał również w sprawach, w których badał konstytucyjność przepisów kształtujących mechanizm odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów sądów powszechnych i wojskowych (zob. odpowiednio wyroki: z 4 marca 2008 r., sygn. SK 3/07; z 17 listopada 2009 r., sygn. SK 64/08). Podkreślał w nich, że „prawo do sądu jest zachowane na gruncie takich regulacji, które zapewniają kontrolę sądową rozstrzygnięcia, decyzji czy innego aktu indywidualnego kształtującego sytuację prawną podmiotu – poprzez uruchomienie postępowania przed sądem powszechnym lub sądem administracyjnym”.

4.4. Podsumowując powyższe, należy stwierdzić, że linia orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego w sprawach dyscyplinarnych jest jednolita i trwała. Trybunał wskazuje, że prawo do sądu powinno być zagwarantowane w ramach każdego postępowania dyscyplinarnego, niezależnie od tego, czy chodzi o postępowanie egzekwujące odpowiedzialność dyscyplinarną względem osób wykonujących zawód zaufania publicznego, czy względem osób przynależących do innych grup zawodowych. 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 – jeżeli wykonuje ona zawód zaufania publicznego – stanowi element nadzoru państwa nad działalnością samorządu zawodowego. Z tego też względu w każdej sprawie dyscyplinarnej, która była przedmiotem rozstrzygnięcia w pozasądowym postępowaniu dyscyplinarnym, ustawodawca musi zapewnić prawo do wszczęcia sądowej kontroli postępowania dyscyplinarnego i zapadłego w jego wyniku orzeczenia.

5. Ocena konstytucyjności art. 42 ust. 2 ustawy z 1989 r. o izbach lekarskich.

5.1. Art. 42 ust. 2 ustawy z 1989 r. o izbach lekarskich przyznaje prawo wniesienia odwołania do sądu lekarzowi ukaranemu karą zawieszenia lub pozbawienia prawa wykonywania zawodu. Tym samym przepis ten zamyka drogę sądową lekarzowi

ukaranemu karą nagany lub upomnienia. Pytający sąd kwestionuje konstytucyjność tego przepisu tylko w zakresie pozbawienia prawa do sądu lekarza ukaranego karą nagany, gdyż taką właśnie sprawę sąd ten rozpoznaje. W tym też zakresie przepis ten stanowi przedmiot kontroli w ramach niniejszego postępowania.

Z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika wymóg zagwarantowania przez ustawodawcę sądowej kontroli orzeczeń dyscyplinarnych. Na tle niniejszej sprawy rozstrzygnięcia wymaga problem zakresu tej kontroli. Pojawia się bowiem pytanie, czy prawo do sądu powinno być zagwarantowane w każdej sprawie dyscyplinarnej, czy może jedynie w tej, w której wymierzona kara jest porównywalna do środków karnych orzekanych w postępowaniu karnym. Należy bowiem zauważyć, że kary stosowane w postępowaniu dyscyplinarnym różnią się pod względem swej dolegliwości i towarzyszących im dalszych konsekwencji. Do najmniej dolegliwych zalicza się karę upomnienia i nagany, natomiast jako kary najdalej ingerujące w sferę wolności jednostki należałoby wskazać zawieszenie oraz pozbawienie prawa wykonywania zawodu. Pomędzy tymi dwoma rodzajami kar mogą sytuować się różne inne sankcje dyscyplinarne, których dolegliwość zależna będzie m.in. od sytuacji faktycznej, w jakiej znajduje się osoba ukarana. Może to być np. kara pieniężna czy zakaz pełnienia funkcji kierowniczych. Mając zatem na uwadze owo zróżnicowanie kar stosowanych w ramach różnych postępowań dyscyplinarnych, należy rozważyć, czy rodzaj wymierzonej kary dyscyplinarnej może być kryterium różnicującym dostęp ukaranego do sądu. Innymi słowy, czy zgodne z Konstytucją jest wyłączenie spod kontroli sądowej orzeczeń dyscyplinarnych wymierzających karę nagany tylko z tego względu, że kara ta powszechnie zaliczana jest do kar łagodniejszych.

5.2. Celem sądowej kontroli działań organów dyscyplinarnych jest weryfikacja prawidłowości całego postępowania dyscyplinarnego, a nie jedynie kary w nim wymierzonej. Lekarz, który wykonuje zawód zaufania publicznego, będąc jednocześnie członkiem samorządu zawodowego, powinien mieć możliwość kwestionowania przed sądem zarówno faktu 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, że każda kara dyscyplinarna dla członka samorządu zawodowego 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 samo skazanie za przewinienie dyscyplinarne, niezależnie od rodzaju wymierzonej kary. Niekwestionowanym jest fakt, że lekarz musi cieszyć się zaufaniem pacjentów, którzy powierzają mu ochronę dóbr dla siebie najcenniejszych, tj. życia i zdrowia ludzkiego. Uznanie go za winnego przewinienia dyscyplinarnego niewątpliwie może być powodem utraty zaufania pacjentów do jego osoby i jego kompetencji. Rodzaj kary wymierzonej lekarzowi przez sąd dyscyplinarny ma z tego punktu widzenia znaczenie drugorzędne. Dolegliwość kary nie ma bowiem bezpośredniego przełożenia na stopień utraty zaufania do ukaranego lekarza. Każda zatem kara dyscyplinarna, w tym również kara nagany, może mieć negatywne konsekwencje w relacjach między lekarzem i jego pacjentami.

W niniejszej sprawie istotne znaczenie ma również to, że kara nagany, o której mowa w art. 42 ust. 1 pkt 2 ustawy z 1989 r. o izbach lekarskich, wiąże się z dodatkową dolegliwością dla ukaranego lekarza. Kara ta, podobnie jak kara zawieszenia prawa wykonywania zawodu, pociąga bowiem za sobą utratę prawa wybieralności do organów izb lekarskich do czasu usunięcia z rejestru wzmianki o ukaraniu. Należy przy tym podkreślić, że bierne prawo wyborcze do organów samorządowych stanowi podstawowe prawo każdego członka samorządu lekarskiego, wymienione jako pierwsze w katalogu tych praw zamieszczonym w art. 16 ustawy z 1989 r. o izbach lekarskich. Owa dodatkowa dolegliwość jest wyrazem przeświadczenia ustawodawcy, że lekarz ukarany karą nagany przestaje cieszyć się zaufaniem innych członków samorządu zawodowego i z tego względu nie powinien członków tych reprezentować w organach samorządowych. To oznacza, że kara nagany dyskredytuje lekarza nie tylko w oczach jego pacjentów, lecz także w oczach środowiska lekarskiego, do którego przynależy.

Niewątpliwie zatem kara nagany może stanowić dla członka samorządu lekarskiego istotną dolegliwość. Z tego względu w ramach postępowania dyscyplinarnego, tak jak w ramach każdego innego postępowania represyjnego, ważne jest zapewnienie ukaranemu możliwości odwołania się do sądu dla zweryfikowania prawidłowości tego postępowania oraz zasadności wymierzonej w nim kary. Realizacja prawa do sądu nie może być uzależniona od okoliczności, na którą ukarany nie ma żadnego wpływu, tj. rodzaju orzeczonej wobec niego kary dyscyplinarnej. Każda kara, w tym również ta powszechnie uważana za łagodną, musi zostać wymierzona zgodnie ze standardami państwa demokratycznego. Wymierzenie przez organy dyscyplinarne łagodniejszej kary nie może być okolicznością uzasadniająca wyłączenie możliwości zweryfikowania

przez sąd, czy standardy demokratycznego państwa prawnego w ramach postępowania dyscyplinarnego zostały dochowane.

5.3. Niedopuszczalność różnicowania prawa do sądu w zależności od rodzaju wymierzonej kary w postępowaniu dyscyplinarnym została w sposób wyraźny podkreślona przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 11 września 2001 r., sygn. SK 17/00. Z uwagi na analogiczne brzmienie przepisu wówczas uznanego za niekonstytucyjny i przepisu kontrolowanego w ramach niniejszego postępowania Trybunał uznał za stosowne szersze sięgnięcie do tez tego orzeczenia. Postępowanie zainicjowała wówczas skarżąca wykonująca zawód nauczyciela akademickiego, która w ramach postępowania dyscyplinarnego została ukarana karą nagany z ostrzeżeniem. Kwestionowała ona konstytucyjność art. 135 ust. 4 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 65, poz. 385, ze zm.; dalej: ustawa o szkolnictwie wyższym), który przyznawał nauczycielowi akademickiemu prawo wniesienia odwołania do Sądu Najwyższego jedynie w razie prawomocnego orzeczenia przez komisję dyscyplinarną przy Radzie Głównej Szkolnictwa Wyższego kary wydalenia z zawodu nauczycielskiego połączonego z zakazem przyjmowania ukaranego do pracy w tym zawodzie. Z treści zaskarżonego przepisu wynikało *a contrario*, że – poza wypadkiem wymierzenia najsurowszej kary dyscyplinarnej przewidzianej w ustawie – sądowa kontrola orzeczeń dyscyplinarnych w sprawach nauczycieli akademickich była wyłączona. Trybunał uznał, że tego rodzaju wyłączenie prawa do sądu w odniesieniu do osób ukaranych łagodniejszymi karami dyscyplinarnymi, w tym karą nagany z ostrzeżeniem, narusza standardy konstytucyjne. W konsekwencji stwierdził, że art. 135 ust. 4 ustawy o szkolnictwie wyższym, w zakresie, w jakim wyłącza możliwość odwołania do sądu od prawomocnego orzeczenia komisji dyscyplinarnej przy Radzie Głównej Szkolnictwa Wyższego, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Skoro w wyroku o sygn. SK 17/00 Trybunał sformułował wymóg zagwarantowania prawa do sądu nauczycielowi ukaranemu karą nagany z ostrzeżeniem, to tym bardziej prawo takie powinno przysługiwać lekarzowi ukaranemu analogiczną karą, tj. karą nagany, o której mowa w art. 42 ust. 1 pkt 2 ustawy z 1989 r. o izbach lekarskich. Zawód lekarza, w przeciwieństwie do zawodu nauczyciela akademickiego, jest bowiem zawodem zaufania publicznego w rozumieniu art. 17 ust. 1 Konstytucji. Sądowa kontrola orzecznictwa dyscyplinarnego w sprawach lekarzy służy nie tylko – tak jak w wypadku nauczycieli akademickich – ochronie konstytucyjnych praw i wolności jednostki,

lecz także umożliwi sprawowanie przez państwo nadzoru nad działalnością organów dyscyplinarnych samorządu lekarskiego.

5.4. Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że art. 42 ust. 2 ustawy z 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. Pozbawia on bowiem lekarza możliwości kwestionowania przed sądem prawidłowości postępowania dyscyplinarnego i zasadności wymierzonej w ramach tego postępowania kary. To, że 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.

5.5. Jedyne na marginesie należy zauważyć, że uczestnicy niniejszego postępowania, tj. Marszałek Sejmu i Prokurator Generalny, w pełni podzielili zarzuty pytającego sądu w kwestii niekonstytucyjności art. 42 ust. 2 ustawy z 1989 r. o izbach lekarskich. Co więcej, ustawodawca w czasie trwania niniejszego postępowania przepis ten uchylił, wprowadzając w jego miejsce regulację odpowiadającą standardom konstytucyjnym. Obecnie od każdego prawomocnego orzeczenia sądu lekarskiego kończącego postępowanie w sprawie odpowiedzialności zawodowej lekarzy przysługuje kasacja do Sądu Najwyższego.

Trybunał pragnie jednak zauważyć, że w systemie prawnym w dalszym ciągu obowiązują regulacje o treści analogicznej do art. 42 ust. 2 ustawy z 1989 r. o izbach lekarskich. Ich przykładem jest art. 46 ust. 2 ustawy z dnia 19 kwietnia 1991 r. o izbach aptekarskich (Dz. U. z 2008 r. Nr 136, poz. 856, ze zm.) oraz art. 39 ust. 2 ustawy z dnia 19 kwietnia 1991 r. o samorządzie pielęgniarek i położnych (Dz. U. Nr 41, poz. 178, ze zm.). Na rozprawie, gdzie kwestia ta była podnoszona przez uczestników niniejszego postępowania, przedstawiciel Sejmu wyjaśnił, że zostały już podjęte działania legislacyjne zmierzające do uchylecia tego drugiego przepisu. W związku z tym Trybunał pragnie podkreślić, że potrzeba ochrony konstytucyjnych praw i wolności osób skazanych

w postępowaniu dyscyplinarnym wymaga niezwłocznego zweryfikowania przez ustawodawcę wszystkich tego rodzaju przepisów w celu nadania im brzemienia odpowiadającego standardom konstytucyjnym.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Na oryginale właściwe podpisy.

Za zgodność:

Sekretarz Trybunału

Dorota Hajduk



