



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 23 kwietnia 2021 r.

Pozycja 17

## POSTANOWIENIE

z dnia 25 marca 2021 r.

Sygn. akt P 4/19

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Bartłomiej Sochański – przewodniczący  
Zbigniew Jędrzejewski  
Julia Przyłębska  
Wojciech Sych  
Michał Warciński – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 25 marca 2021 r., pytania prawnego Sądu Najwyższego:

czy art. 121 i art. 122 pkt 13 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2018 r. poz. 5, ze zm.) w zakresie, w jakim „wyłączają możliwość złożenia kasacji od prawomocnych orzeczeń Odwoławczego Sądu Dyscyplinarnego przy Prokuratorze Generalnym, dotyczących deliktów dyscyplinarnych popełnionych przed 3 kwietnia 2018 roku, w których termin do wniesienia tejże kasacji upłynął po 3 kwietnia 2018 roku”, są zgodne z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**umorzyć postępowanie.**

**Orzeczenie zapadło jednogłośnie.**

## UZASADNIENIE

### I

1. Sąd Najwyższy (dalej: sąd pytający) w postanowieniu z 7 lutego 2019 r. (sygn. akt II DO 5/18) przedstawił Trybunałowi pytanie prawne, czy art. 121 i art. 122 pkt 13 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2018 r. poz. 5, ze zm.; dalej: ustawa o SN) w zakresie, w jakim „wyłączają możliwość złożenia kasacji od prawomocnych orzeczeń Odwoławczego Sądu Dyscyplinarnego przy Prokuratorze Generalnym, dotyczących deliktów dyscyplinarnych popełnionych przed 3 kwietnia 2018 roku, w których termin do wniesienia tejże kasacji upłynął po 3 kwietnia 2018 roku”, są zgodne z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

1.1. Pytanie prawne zostało złożone w związku z następującym stanem faktycznym: Orzeczeniem z 7 grudnia 2017 r. Sąd Dyscyplinarny przy Prokuratorze Generalnym uznał obwinionego prokuratora winnym zarzucanych mu czynów i wymierzył karę łączną wydalenia ze służby prokuratorskiej. Odwoławczy Sąd Dyscyplinarny przy Prokuratorze Generalnym orzeczeniem z 17 maja 2018 r. zmienił zaskarżone orzeczenie w jednym punkcie, a w pozostałym zakresie utrzymał je w mocy. Powyższe orzeczenie zostało wraz z uzasadnieniem doręczone obrońcy obwinionego 23 lipca 2018 r.

21 sierpnia 2018 r. obrońca obwinionego wniósł kasację od orzeczenia Odwoławczego Sądu Dyscyplinarnego przy Prokuratorze Generalnym, wnosząc o jego uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

Zarządzeniem z 27 sierpnia 2018 r. przewodniczący Odwoławczego Sądu Dyscyplinarnego przy Prokuratorze Generalnym odmówił przyjęcia kasacji jako niedopuszczalnej z mocy prawa. Na powyższe zarządzenie zażalenie do Sądu Najwyższego złożył obrońca obwinionego, wnosząc o jego uchylenie i przyjęcie kasacji. Obrońca obwinionego wskazał, że w konsekwencji decyzji o odmowie przyjęcia kasacji, jego klient został pozbawiony konstytucyjnego prawa do sądu.

1.2. Na tle rozpatrywanej sprawy sąd pytający podał w wątpliwość zgodność z Konstytucją kwestionowanych przepisów. Sąd Najwyższy, rozpoznając powyższe zażalenie, winien dokonać oceny dopuszczalności wniesienia kasacji w sytuacji, gdy orzeczenie sądu dyscyplinarnego drugiej instancji zapadło po wejściu w życie ustawy o SN (3 kwietnia 2018 r.), a hipotetyczny termin do wniesienia kasacji, gdyby przysługiwała, upłynąłby także po wejściu w życie ustawy o SN.

Tymczasem, na podstawie art. 110 pkt 26 ustawy o SN z dniem 3 kwietnia 2018 r. został uchylony art. 163 § 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2017 r. poz. 1767, ze zm.; dalej: prawo o prokuraturze) przyznający stronom i Prokuratorowi Generalnemu kasację od orzeczenia wydanego przez Odwoławczy Sąd Dyscyplinarny. Do prawa o prokuraturze wprowadzono natomiast art. 163a § 1, zgodnie z którym od orzeczenia sądu dyscyplinarnego drugiej instancji kasacja nie przysługuje.

W myśl kwestionowanych przepisów intertemporalnych do postępowań dyscyplinarnych prowadzonych na podstawie prawa o prokuraturze stosuje się przepisy dotychczasowe do zakończenia postępowania wyjaśniającego lub postępowań w instancji, w której postępowanie się toczy – art. 122 pkt 13 ustawy o SN. Z kolei zgodnie z art. 121 ustawy o SN do czynów popełnionych przed wejściem w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy o odpowiedzialności dyscyplinarnej w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, o ile przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy nie upłynął termin do wniesienia kasacji.

Zdaniem sądu pytającego, wykładnia językowa art. 163 § 1 i art. 163a § 1 prawa o prokuraturze nie budzi wątpliwości, że od 3 kwietnia 2018 r. instytucja kasacji w postępowaniu dyscyplinarnym prokuratorów została zniesiona. Ma to bezpośredni związek ze zmianą modelu postępowania dyscyplinarnego, ponieważ po tej dacie sądem drugiej instancji w sprawach dyscyplinarnych prokuratorów jest Sąd Najwyższy (art. 145 § 1 pkt 2 prawa o prokuraturze).

W odniesieniu do czynów popełnionych przed 3 kwietnia 2018 r. wykładnia językowa kwestionowanych przepisów również nie nasuwa wątpliwości. Przepisy poprzednio obowiązujące stosuje się do czynów popełnionych przed 3 kwietnia 2018 r. aż do zakończenia postępowania wyjaśniającego lub postępowania w danej instancji, a następnie stosuje się przepisy nowe, tj. obowiązujące od 3 kwietnia 2018 r.

W ocenie sądu pytającego, oznacza to, że w odniesieniu do deliktów dyscyplinarnych popełnionych przed 3 kwietnia 2018 r. niedopuszczalne jest wniesienie kasacji, jeżeli orzeczenie Odwoławczego Sądu Dyscyplinarnego przy Prokuratorze Generalnym zapadło po wej-

ściu w życie ustawy o SN (3 kwietnia 2018 r.) oraz w takich sytuacjach, gdy orzeczenie zapadło co prawda przed 3 kwietnia 2018 r., ale termin do wniesienia kasacji upłynął po wejściu w życie ustawy o SN.

Do podobnych wniosków prowadzi także wykładnia celowościowa i systemowa. Zdaniem sądu pytającego, wyraźnym celem ustawodawcy było wyłączenie możliwości złożenia kasacji w postępowaniach dyscyplinarnych prokuratorów od 3 kwietnia 2018 r. Zniesienie kasacji związane było z wprowadzeniem kontroli orzeczeń korporacyjnych sądu pierwszej instancji przez Sąd Najwyższy, orzekający w tych sprawach w Izbie Dyscyplinarnej.

Sąd pytający podkreślił, że w orzecznictwie TK przyjmuje się, iż wszelkie orzeczenia dyscyplinarne winny podlegać kontroli sądowej. Niedopuszczalne jest zatem wyłączenie w tym zakresie prawa do sądu – art. 45 ust. 1 Konstytucji czy też wprost zamykanie drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw – art. 77 ust. 2 Konstytucji.

2. Marszałek Sejmu w piśmie z 15 maja 2019 r. przedstawił stanowisko Sejmu RP. Zadaniem Marszałka Sejmu, art. 121 w związku z art. 122 pkt 13 ustawy o SN „w zakresie, w którym wyłącza możliwość złożenia kasacji od prawomocnych orzeczeń Odwoławczego Sądu Dyscyplinarnego przy Prokuratorze Generalnym, dotyczących deliktów dyscyplinarnych popełnionych przed 3 kwietnia 2018 r., w których termin do wniesienia tejże kasacji upłynął po 3 kwietnia 2018 r.”, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

2.1. Marszałek Sejmu podkreślił, że problem konstytucyjny dostrzeżony przez sąd pytający dotyczy pozbawienia prawa do sądu w jego podstawowym aspekcie, tj. prawa dostępu do sądu.

Po zmianach wprowadzonych od 3 kwietnia 2018 r. co do zasady w drugiej instancji w postępowaniu dyscyplinarnym orzeka Sąd Najwyższy. Jednocześnie na mocy art. 163a § 1 prawa o prokuraturze od orzeczenia sądu dyscyplinarnego drugiej instancji kasacja nie przysługuje.

W sprawie, na kanwie której złożono pytanie prawne, w obu instancjach orzekał sąd korporacyjny. Zatem aby uczynić zadość wymaganiu zagwarantowania prawa do sądu, powinna być przewidziana możliwość wniesienia kasacji do Sądu Najwyższego. Tymczasem kwestionowane przepisy wyłączają taką możliwość. Na mocy art. 121 ustawy o SN do czynów popełnionych przed 3 kwietnia 2018 r. stosuje się przepisy dotychczasowe tylko w wypadku, gdy przed 3 kwietnia 2018 r. upłynął termin do wniesienia kasacji. W niniejszej sprawie termin do wniesienia kasacji upłynął w sierpniu 2018 r., dlatego stosuje się do niej przepisy obowiązujące od 3 kwietnia 2018 r. i wyłączające możliwość wniesienia kasacji. Świadczy to o tym, że obwiniony prokurator został pozbawiony prawa dostępu do sądu.

2.2. Marszałek Sejmu podkreślił, że linia orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego w sprawach dyscyplinarnych jest jednolita i trwała. Prawo dostępu do sądu powinno być zagwarantowane w ramach każdego postępowania dyscyplinarnego. Sądowa kontrola prawidłowości postępowania dyscyplinarnego oraz rozstrzygnięć w nim wydanych gwarantuje ochronę konstytucyjnych praw i wolności osoby obwinionej, a także stanowi element nadzoru państwa nad działalnością samorządu zawodowego. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TK, z art. 45 ust. 1 Konstytucji wynika prawo do sądowej kontroli orzeczeń dyscyplinarnych.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 11 czerwca 2019 r. zajął stanowisko w sprawie. W ocenie Prokuratora, postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.), wobec niedopuszczalności wydania wyroku.

3.1. Zdaniem Prokuratora Generalnego, nie ulega wątpliwości, że od 3 kwietnia 2018 r. nie przysługuje kasacja od orzeczenia sądu dyscyplinarnego drugiej instancji, którym od tego dnia jest Sąd Najwyższy.

Wykładnia celowościowa kwestionowanych przepisów intertemporalnych wskazuje, że wyraźnym celem ustawodawcy było wyłączenie możliwości złożenia kasacji w postępowaniu dyscyplinarnym prokuratorów od orzeczenia Sądu Najwyższego orzekającego jako sąd drugiej instancji. Zniesienie kasacji związane jest z wprowadzeniem kontroli orzeczeń korporacyjnych sądu pierwszej instancji przez niezawisły, niezależny organ sądowy, jakim jest Sąd Najwyższy, orzekający w tych sprawach w Izbie Dyscyplinarnej.

3.2. Wykładnia językowa art. 121 i art. 122 pkt 13 ustawy o SN, a także art. 110 pkt 26-27 ustawy o SN i art. 163a § 1 prawa o prokuraturze może wyłączać kasację od orzeczenia sądu dyscyplinarnego drugiej instancji, której termin na złożenie upływa po wejściu w życie ustawy o SN (3 kwietnia 2018 r.).

Jednakże w procesie wykładni kwestionowanych przepisów łatwo przeoczyć, że sformułowaniem „sąd drugiej instancji” ustawodawca posługuje się w odniesieniu do Sądu Najwyższego, a nie do każdego sądu orzekającego w postępowaniu odwoławczym. Ponadto w art. 27 § 4 pkt 2 ustawy o SN wyraźnie wskazano, że do Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego należy rozpatrywanie kasacji od orzeczeń dyscyplinarnych. Co więcej, przyjęcie odmiennej wykładni kwestionowanych przepisów, zaproponowanej przez sąd pytający, doprowadziłoby do niezgodnego z *ratio legis* ustawy o SN rozwiązania polegającego na pozbawieniu kontroli sądowej postępowania dyscyplinarnego wobec prokuratorów, a jest przeciwnie. Jeżeli bowiem ustawodawca chciał sprostać wysokim standardom konstytucyjnym odnośnie do postępowań dyscyplinarnych i w konsekwencji wprowadził model, w którym Sąd Najwyższy jest drugą instancją orzekającą w sprawach dyscyplinarnych, to nie mogło być jego intencją pozbawienie obwinionych dostępu do sądu.

3.3. Prokurator Generalny podkreślił, że w takiej sytuacji istnieje konieczność dokonania wykładni ustawy w zgodzie z Konstytucją. W pewnych bowiem wypadkach również reguły wykładni funkcjonalnej mogą przesądzać o jednoznacznym wyniku co do ustalenia treści normy prawnej.

Prokonstytucyjna wykładnia regulacji zawartych w art. 163a § 1 prawa o prokuraturze oraz art. 121 i art. 122 pkt 13 ustawy o SN prowadzi do wniosku, że unormowania te uniemożliwiają wniesienie kasacji wyłącznie od orzeczenia Sądu Najwyższego orzekającego w charakterze sądu dyscyplinarnego drugiej instancji. Natomiast od orzeczenia innego sądu dyscyplinarnego drugiej instancji – Odwoławczego Sądu Dyscyplinarnego przy Prokuratorze Generalnym przysługuje kasacja na podstawie art. 519 k.p.k. w związku z art. 171 pkt 1 prawa o prokuraturze.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, należy opowiedzieć się za dopuszczalnością kasacji od orzeczeń wydanych przez Odwoławczy Sąd Dyscyplinarny przy Prokuratorze Generalnym.

W opinii Prokuratora Generalnego, oznacza to, że problem konstytucyjny w niniejszej sprawie w istocie nie występuje, a treść pytania prawnego oparta jest na błędnej przesłance.

W rezultacie nie jest spełniona przesłanka funkcjonalna pytania prawnego. Skoro w sprawie rozpoznawanej przez sąd pytający od orzeczenia Odwoławczego Sądu Dyscyplinarnego przy Prokuratorze Generalnym przysługuje kasacja, standard konstytucyjny został zachowany, nie istnieje więc zależność między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem toczącej się sprawy.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Uwagi wstępne.

Sąd Najwyższy (dalej: sąd pytający, Sąd Najwyższy, SN) przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne czy art. 121 i art. 122 pkt 13 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2018 r. poz. 5, ze zm. obecnie Dz. U. z 2021 r. poz. 154; dalej: ustawa o SN), w zakresie, w jakim „wyłączają możliwość złożenia kasacji od prawomocnych orzeczeń Odwoławczego Sądu Dyscyplinarnego przy Prokuratorze Generalnym, dotyczących deliktów dyscyplinarnych popełnionych przed 3 kwietnia 2018 roku, w których termin do wniesienia tejże kasacji upłynął po 3 kwietnia 2018 roku, są zgodne z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej?”.

Wątpliwości Sądu Najwyższego powstały w toku postępowania zainicjowanego zażaleniem obrońcy obwinionego – byłego prokuratora na zarządzenie przewodniczącego Odwoławczego Sądu Dyscyplinarnego przy Prokuratorze Generalnym z 27 sierpnia 2018 r. o odmowie przyjęcia kasacji. W sprawie obwinionego 7 grudnia 2017 r. zapadło orzeczenie Sądu Dyscyplinarnego przy Prokuratorze Generalnym, zmienione w części orzeczeniem Odwoławczego Sądu Dyscyplinarnego przy Prokuratorze Generalnym z 17 maja 2018 r.

3 kwietnia 2018 r. weszła w życie ustawa o SN, która wprowadziła zmiany w modelu sądownictwa dyscyplinarnego prokuratorów. Orzeczenie Odwoławczego Sądu Dyscyplinarnego przy Prokuratorze Generalnym zapadło po wejściu w życie ustawy o SN. Wątpliwości sądu pytającego dotyczą stosowania nowych przepisów w niniejszej sprawie. W ocenie SN, dokonana nowelizacja przepisów doprowadziła do sytuacji, w której obwiniony w niniejszej sprawie nie ma możliwości wniesienia kasacji do sądu.

### 2. Przedmiot i wzorce kontroli.

Przedmiotem kontroli sąd pytający uczynił art. 121 i art. 122 pkt 13 ustawy o SN w zakresie, w jakim „wyłączają możliwość złożenia kasacji od prawomocnych orzeczeń Odwoławczego Sądu Dyscyplinarnego przy Prokuratorze Generalnym, dotyczących deliktów dyscyplinarnych popełnionych przed 3 kwietnia 2018 roku, w których termin do wniesienia tejże kasacji upłynął po 3 kwietnia 2018 roku”. Zgodnie z art. 121 ustawy o SN do czynów popełnionych przed wejściem w życie ustawy o SN stosuje się przepisy o odpowiedzialności dyscyplinarnej w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, o ile przed wejściem w życie ustawy o SN nie upłynął termin do wniesienia kasacji. Natomiast w myśl art. 122 pkt 13 ustawy o SN do postępowań dyscyplinarnych prowadzonych na podstawie ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2017 r. poz. 1767, ze zm. obecnie Dz. U. z 2021 r. poz. 66; dalej: prawo o prokuraturze) stosuje się przepisy dotychczasowe do zakończenia postępowania wyjaśniającego lub postępowania w instancji, w której się toczy.

Wzorcami kontroli sąd pytający uczynił art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji. Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Zgodnie z art. 77 ust. 2 Konstytucji: „Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw”.

Sąd pytający zarzuca art. 121 i art. 122 pkt 13 ustawy o SN naruszenie konstytucyjnego prawa do sądu oraz zakazu dochodzenia na drodze sądowej naruszonych wolności i praw. W ocenie SN, treść kwestionowanych przepisów intertemporalnych, a także ich wykładnia językowa prowadzą do wniosku, że ustawodawca pozbawił obwinionych prokuratorów dostępu do sądu – możliwości złożenia kasacji od prawomocnych orzeczeń Odwoławczego Sądu Dyscyplinarnego przy Prokuratorze Generalnym, w sprawach dotyczących deliktów

dyscyplinarnych popełnionych przed 3 kwietnia 2018 r., w których termin do wniesienia kasacji upłynął po wejściu w życie ustawy o SN (3 kwietnia 2018 r.). Zdaniem sądu pytającego, ma to bezpośredni związek z wprowadzoną reformą sądownictwa dyscyplinarnego w sprawach prokuratorów i przyjęciem modelu, w którym to Sąd Najwyższy – Izba Dyscyplinarna staje się sądem odwoławczym od orzeczeń sądów korporacyjnych pierwszej instancji.

### 3. Ocena dopuszczalności merytorycznego rozpoznania pytania prawnego.

Merytoryczne rozstrzygnięcie zagadnienia przedstawionego w pytaniu prawnym skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego wymaga spełnienia przez to pytanie przesłanek procesowych uregulowanych w art. 193 Konstytucji oraz w art. 52 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393, ze zm.; dalej: otpTK).

3.1. Zgodnie z art. 193 Konstytucji, każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Dopuszczalność merytorycznego rozpoznania pytania prawnego uzależniona jest zatem od spełnienia przesłanek: 1) podmiotowej – podmiotem inicjującym w trybie pytania prawnego konstytucyjną kontrolę jest wyłącznie sąd; 2) przedmiotowej – ogranicza się kontrolę jedynie do oceny hierarchicznej zgodności aktów normatywnych z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą; 3) funkcjonalnej – od odpowiedzi na pytanie prawne ma zależeć rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.

Skuteczne zainicjowanie kontroli konstytucyjnej w trybie pytania prawnego wymaga zatem spełnienia przesłanek określonych w art. 193 Konstytucji, a także sprecyzowanych w art. 52 otpTK.

Przesłanka podmiotowa jest w niniejszej sprawie spełniona; podmiotem inicjującym pytanie prawne jest sąd – Sąd Najwyższy. Spełniona jest także przesłanka przedmiotowa; przedmiotem kontroli są przepisy ustawy – art. 121 i art. 122 pkt 13 ustawy o SN w określonym zakresie. Wątpliwości może budzić natomiast spełnienie w sprawie przesłanki funkcjonalnej.

Przesłanka funkcjonalna pytania prawnego jest nakazem, aby rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem pytającym było zależne od odpowiedzi, jakiej udzieli Trybunał Konstytucyjny (zob. zamiast wielu, postanowienie TK z 27 marca 2009 r., sygn. P 10/09, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 40). Musi zatem zachodzić ścisły związek między indywidualną sprawą rozpoznawaną przez sąd pytający a wątpliwością co do zgodności z Konstytucją aktu normatywnego, która pojawiła się w tej sprawie. Związek ten powinien przejawiać się w zależności między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem konkretnej sprawy toczącej się przed sądem pytającym (zob. wyrok TK z 7 października 2008 r., sygn. P 30/07, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 135).

Relevantność pytania prawnego zachodzi wtedy, gdy usunięcie wątpliwości konstytucyjnych nie jest możliwe przez sam sąd pytający w drodze reguł interpretacyjnych i kolizyjnych, w tym przede wszystkim wykładni zgodnej z Konstytucją (zob. postanowienie TK z 27 marca 2009 r., sygn. P 10/09).

W postanowieniu z 1 czerwca 2010 r. o sygn. P 38/09 (OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 53), Trybunał odniósł się do kwestii dopuszczalności merytorycznego rozstrzygnięcia pytania prawnego. „Pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego ma charakter środka subsydiarnego w tym sensie, że jest ono dopuszczalne dopiero po wyczerpaniu innych możliwości («przedmiotem pytania prawnego winno być tego rodzaju zagadnienie prawne, którego rozwiązanie możliwe jest wyłącznie przez wyrok Trybunału Konstytucyjnego» – postanowie-

nie z 7 lipca 2004 r., sygn. P 22/02, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 76; teza powtórzona w postanowieniach z: 30 maja 2005 r., sygn. P 14/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 60 i 23 czerwca 2009 r., sygn. P 35/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 100). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazywano, że «Skład sądu, który ma wątpliwość co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, powinien w pierwszej kolejności we własnym zakresie zmierzać do jej wyjaśnienia, musi przy tym uwzględniać zasadę niesprzeczności systemu prawnego oraz zasadę nadrzędności Konstytucji. Normom powinien nadawać takie znaczenie, żeby nie były sprzeczne z Konstytucją i aby najlepiej realizowały normy konstytucyjne» (postanowienie z 22 października 2007 r., sygn. P 24/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 118; por. także postanowienia z: 12 lutego 2008 r., sygn. P 62/07, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 17; 15 kwietnia 2008 r., sygn. P 26/07, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 52; 8 lipca 2008 r., sygn. P 38/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 114; 1 października 2008 r., sygn. P 25/07, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 142; 12 lutego 2009 r., sygn. P 64/08, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 13). Jeżeli wątpliwości sądu co do zgodności danego aktu normatywnego z Konstytucją mogą być usunięte w drodze wykładni albo w danej sprawie można zastosować inne, niebudzące wątpliwości przepisy lub inny akt normatywny, to pytanie prawne jest niedopuszczalne. Sądy, na podstawie art. 8 Konstytucji, mogą bezpośrednio stosować ustawę zasadniczą. Powinny zatem dokonywać wykładni ustaw w zgodzie z Konstytucją (zob. np. powołane postanowienia o sygn.: P 14/05, P 24/07, P 25/07, P 26/07, P 62/07 i P 64/08 oraz postanowienie z 22 lipca 2008 r. sygn. P 41/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 109; w postanowieniu o sygn. P 62/07 wykładnię tę Trybunał Konstytucyjny określił mianem «prokonstytucyjnej»). Dopiero gdy te zabiegi zakończą się niepowodzeniem, powstaje możliwość przedstawienia Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego. Wątpliwości sędziów co do zasadności, słuszności lub skuteczności istniejących rozwiązań nie mogą być rozpatrywane w ramach pytań prawnych (por. powołane postanowienia o sygn.: P 24/07, P 26/07, P 35/07, P 38/07 i P 62/07, a także postanowienie z 27 lutego 2008 r., sygn. P 31/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 24 oraz wyrok z 7 kwietnia 2009 r., sygn. P 7/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 46)».

3.2. W niniejszej sprawie należało zatem rozważyć, czy istnieje relewantny związek między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem indywidualnej sprawy toczącej się przed sądem pytającym.

Orzeczeniem z 7 grudnia 2017 r. Sąd Dyscyplinarny przy Prokuratorze Generalnym uznał obwinionego prokuratora winnym zarzucanych mu czynów i wymierzył karę łączną wydalenia ze służby prokuratorskiej. Odwoławczy Sąd Dyscyplinarny przy Prokuratorze Generalnym orzeczeniem z 17 maja 2018 r. w podstawowym zakresie utrzymał zaskarżone orzeczenie w mocy. Zarządzeniem z 27 sierpnia 2018 r. przewodniczący Odwoławczego Sądu Dyscyplinarnego przy Prokuratorze Generalnym odmówił przyjęcia kasacji jako niedopuszczalnej z mocy prawa. Na zarządzenie zażalenie złożył obrońca obwinionego, wnosząc o jego uchylenie i przyjęcie kasacji.

Sąd pytający, rozpatrując powyższe zażalenie, powinien zatem rozstrzygnąć, czy – wobec brzmienia kwestionowanych przepisów intertemporalnych – kasacja złożona po wejściu w życie ustawy o SN (3 kwietnia 2018 r.) jest dopuszczalna. Zgodnie z przytoczonym powyżej art. 121 ustawy o SN w sprawie toczącej się przed sądem pytającym należy stosować przepisy w brzmieniu nadanym przez ustawę o SN, czyli przepisy nowe. Natomiast w myśl art. 122 pkt 13 ustawy o SN przepisy dotychczasowe stosuje się do zakończenia postępowania w instancji, w której postępowanie to się toczy. Zasada ta znalazła zastosowanie w niniejszej sprawie – Odwoławczy Sąd Dyscyplinarny przy Prokuratorze Generalnym wydał orzeczenie 17 maja 2018 r., kończąc postępowanie w tej instancji. Nastąpiło to już po wejściu w życie nowych przepisów.

Nakaz stosowania przepisów „w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą” należy rozumieć nie tylko jako nakaz stosowania jedynie tych przepisów, które zostały zmienione lub dodane przez nową ustawę. Chodzi o nowy stan prawny, powstały od wejścia w życie ustawy o SN, czyli 3 kwietnia 2018 r. Dopuszczalność wniesienia kasacji od orzeczenia Odwoławczego Sądu Dyscyplinarnego przy Prokuratorze Generalnym zapadłego 17 maja 2018 r. należy ocenić na tle stanu prawnego powstałego od 3 kwietnia 2018 r. Trzeba jednak podkreślić, że interpretacja ta nie powinna abstrahować od wypracowanego w orzecznictwie Trybunału stanowiska o prawie do sądu w postępowaniach dyscyplinarnych.

W orzecznictwie TK ukształtowała się jednolita linia orzecznicza dotycząca konstytucyjnych standardów w zakresie sądowej kontroli orzeczeń dyscyplinarnych wydanych przez sądy korporacyjne.

W wyroku z 16 marca 1999 r. o sygn. SK 19/98 (OTK ZU nr 3/1999, poz. 36), Trybunał stwierdził, że: „Zamykanie (...) drogi sądowej w sprawach dotyczących sfery wolności człowieka, zgodnie z art. 77 ust. 2 [K]onstytucji, jest niedopuszczalne. (...) W przypadku przekazania rozstrzygania konfliktów prawnych organom pozasądowym prawo do sądu, zgodnie z poglądami doktryny winno realizować się poprzez możliwość weryfikowania przez sąd prawidłowości orzeczenia każdego organu pozasądowego”.

W wyroku z 11 września 2001 r. o sygn. SK 17/00 (OTK ZU nr 6/2001, poz. 165), Trybunał podkreślił, że: „Powszechnie przyjmuje się, że jeśli sądy same nie rozstrzygają konfliktów prawnych, to przynajmniej powinny w sferze wymiaru sprawiedliwości sprawować kontrolę nad orzecznictwem organów quasi-sądowych (por. uzasadnienie K. 41/97, s. 656 i tam powołana literatura). Teza ta odnosi się w sposób szczególny do postępowań dyscyplinarnych. Tak więc, o ile dopuszcza ono orzekanie w sprawach dyscyplinarnych przez organy pozasądowe (...), o tyle w sposób zdecydowany i konsekwentny przyjmuje ono, iż gwarancją poszanowania praw i wolności obwinionego jest zapewnienie kontroli sądowej orzeczeń w sprawach dyscyplinarnych”.

W wyroku z 29 czerwca 2010 r. o sygn. P 28/09 (OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 52), Trybunał zaznaczył, że: „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).

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.”.



Linia orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego w sprawach dyscyplinarnych jest zatem jednolita i trwała. Trybunał wskazuje, że prawo do sądu powinno być zagwarantowane w ramach każdego postępowania dyscyplinarnego, niezależnie od tego, czy chodzi o postępowanie dyscyplinarne wobec osób wykonujących zawód zaufania publicznego, czy wobec 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 (zob. np. wyrok TK z 6 listopada 2012 r., sygn. K 21/11, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 119).

Z całokształtu zmian dokonanych przez ustawodawcę w ustawie o SN wynika, że ich celem było także, w zgodzie z powyżej powołanym orzecznictwem, wzmocnienie sądowej kontroli orzeczeń zapadłych w postępowaniu dyscyplinarnym wobec prokuratorów, a nie ograniczanie konstytucyjnego prawa do sądu.

W nowym stanie prawnym przepisy o odpowiedzialności dyscyplinarnej prokuratorów znajdują się przede wszystkim w dziale IV ustawy o prokuraturze. W rozdziale 3 działu IV tej ustawy zostały zawarte przepisy regulujące odpowiedzialność karną, dyscyplinarną i służbową prokuratorów. Zgodnie z art. 145 § 1 prawa o prokuraturze w brzmieniu obowiązującym od 3 kwietnia 2018 r. „[w] sprawach wskazanych w niniejszym rozdziale orzekają:

1) w pierwszej instancji:

a) Sąd Dyscyplinarny przy Prokuratorze Generalnym w składzie 3 członków,

b) Sąd Najwyższy w składzie 2 sędziów Izby Dyscyplinarnej i 1 ławnika Sądu Najwyższego w sprawach przewinień dyscyplinarnych wyczerpujących znamiona umyślnych przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego lub umyślnych przestępstw skarbowych lub w sprawach, w których wniosek złożył Sąd Najwyższy;

2) w drugiej instancji – Sąd Najwyższy w składzie 2 sędziów Izby Dyscyplinarnej i 1 ławnika Sądu Najwyższego”.

Ustawa o SN wprowadziła do prawa o prokuraturze także art. 163a (art. 110 pkt 27 ustawy o SN). Zgodnie z § 1 tego przepisu od orzeczenia sądu dyscyplinarnego drugiej instancji kasacja nie przysługuje. Natomiast w myśl art. 163a § 2 prawa o prokuraturze „[o]d orzeczenia sądu dyscyplinarnego drugiej instancji służy odwołanie do innego składu tego sądu, jeżeli orzeczeniem sądu dyscyplinarnego drugiej instancji obwinionemu wymierzono karę dyscyplinarną, pomimo wydania w tej sprawie przez sąd dyscyplinarny pierwszej instancji orzeczenia uniewinniającego lub umarzającego postępowanie dyscyplinarne”. Pojęcie „sądu dyscyplinarnego drugiej instancji” użyte w art. 163a § 1 i 2 prawa o prokuraturze należy rozumieć na tle zmienionej tą samą ustawą art. 145 § 1 prawa o prokuraturze. Wykładnia tych przepisów pozwala uznać, że kasacja nie przysługuje tylko od orzeczenia sądu drugiej instancji – Sądu Najwyższego w składzie dwóch sędziów Izby Dyscyplinarnej i jednego ławnika Sądu Najwyższego, działającego w sprawach określonych w rozdziale 3 działu IV prawa o prokuraturze. W przypadku występującym w rozpatrywanej sprawie, a więc gdy sądem drugiej instancji jest sąd dyscyplinarny, kasacja przysługuje.

Za taką wykładnią przemawia również art. 171 pkt 1 prawa o prokuraturze., który stanowi, że „[w] sprawach nieuregulowanych w niniejszej ustawie: 1) do postępowania dyscyplinarnego stosuje się odpowiednio przepisy części ogólnej ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny oraz przepisy ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, z wyłączeniem art. 344a i art. 396a, z uwzględnieniem odrębności wynikających z charak-

teru postępowania dyscyplinarnego”. Rozstrzygnięcie zagadnienia, czy od orzeczenia Odwoławczego Sądu Dyscyplinarnego przy Prokuratorze Generalnym zapadłego 17 maja 2018 r. przysługuje kasacja, powinno być zatem oparte także na przepisach ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 30, ze zm.; dalej: k.p.k.), z wyłączeniem art. 344a i art. 396a, i zarazem z uwzględnieniem odrębności dzielących postępowania karne oraz dyscyplinarne. Zakres odesłania z art. 171 pkt 1 prawa o prokuraturze do k.p.k. powinien jednak spełniać wymagania, jakie stawia wykładnia prokonstytucyjna.

Omawiany kierunek interpretacyjny wspierają także art. 27 § 1 pkt 1 lit. b ustawy o SN, zgodnie z którym do właściwości Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego należą sprawy dyscyplinarne rozpatrywane przez Sąd Najwyższy w związku z postępowaniami dyscyplinarnymi prowadzonymi na podstawie prawa o prokuraturze, a także art. 27 § 4 pkt 2 ustawy o SN, w myśl którego Wydział Drugi Izby Dyscyplinarnej rozpatruje w szczególności kasacje od orzeczeń dyscyplinarnych.

Wskazane przez sąd pytający przepisy, przedmiot kontroli w niniejszym postępowaniu, można więc zinterpretować, w kontekście stosownych przepisów ustawowych współtworzących nowy stan prawny, w zgodzie ze standardami konstytucyjnymi. Prowadzi to do wniosku, że w niniejszej sprawie nie zachodzi, w rozumieniu przyjętym w utrwalonym orzecznictwie Trybunału, relewantny związek między odpowiedzią na przedstawione pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy rozpatrywanej przez sąd pytający. Mając to na uwadze wydanie przez Trybunał wyroku w niniejszej sprawie było niedopuszczalne, dlatego postępowanie należało umorzyć (art. 59 ust. 1 pkt 2 otpTK).

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.