



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 23 listopada 2017 r.

Pozycja 250

POSTANOWIENIE z dnia 12 sierpnia 2016 r. Sygn. akt Ts 390/15

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – przewodnicząca i sprawozdawca
Andrzej Wróbel
Marek Zubik,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej A.M.G. w sprawie zgodności:

art. 122 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 133, ze zm.) z art. 32 ust. 1 i art. 31 ust. 3 w związku z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

1. We wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 11 grudnia 2015 r. (data nadania) skardze konstytucyjnej, sporządzonej przez adwokata, A.M.G. (dalej: skarżąca) zarzuciła niezgodność art. 122 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 133, ze zm.; dalej: pusp) z art. 32 ust. 1 i art. 31 ust. 3 w związku z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji

2. Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym:

2.1. Skarżąca jest sędzią sądu powszechnego.

2.2. Wyrokiem Sądu Apelacyjnego – Sądu Dyscyplinarnego w L. z października 2014 r. skarżąca została uznana za winną tego, że jako przewodnicząca składu orzekającego w okresie od 8 lipca 2009 r. do 30 stycznia 2013 r. dopuściła się oczywistej i rażącej obrazy przepisów prawa procesowego (art. 2 § 1 pkt 4, art. 366 § 1 i 2 oraz art. 404 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: kpk) w ten sposób, że wbrew zasadom koncentracji materiału dowodowego i sprawności postępowania doprowadziła do rażącej i nieuzasadnionej przewlekłości postępowania sądowego w dwu-nastu sprawach, wymienionych w tym wyroku, tj. przewinienia określonego w art. 107 § 1 pusp. Na podstawie art. 109 § 1 pkt 2 pusp sąd ten wymierzył

skarżącej karę nagany.

2.3. Sąd Najwyższy – Sąd Dyscyplinarny, po rozpoznaniu odwołania skarżącej oraz jej obrońców, wyrokiem z marca 2015 r. utrzymał w mocy orzeczenie sądu pierwszej instancji.

2.4. Od powyższego wyroku obrońca skarżącej wniósł kasację. Zarządzeniem z lipca 2015 r., wydanym na podstawie art. 429 § 1 w związku z art. 518 kpk i art. 128 pusp, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego odmówił przyjęcia kasacji do rozpoznania z uwagi na treść art. 122 pusp.

2.5. Postanowieniem z września 2015 r., po rozpoznaniu zażalenia obrońcy skarżącej, Sąd Najwyższy – Sąd Dyscyplinarny, utrzymał w mocy zarządzenie o odmowie przyjęcia kasacji do rozpoznania.

3. Zdaniem skarżącej niedopuszczalność złożenia kasacji w stosunku do sędziów sądów powszechnych od orzeczenia sądu dyscyplinarnego drugiej instancji (art. 122 pusp), podczas gdy inne grupy zawodowe (przede wszystkim wykonujące zawody prawnicze) mają taką możliwość na podstawie dotyczących ich ustaw partykularnych, w sposób nie proporcjonalny narusza konstytucyjną zasadę równości w powiązaniu z prawem do sądu oraz zasadą demokratycznego państwa prawnego.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 77 ust. 1 w związku z art. 81 ust. 1 *in fine* ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293; dalej: ustawa o TK) skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym, podczas którego Trybunał Konstytucyjny bada, czy w sprawie nie zachodzą przesłanki odmowy nadania skardze dalszego biegu, o których mowa w art. 77 ust. 3 ustawy o TK.

2. W niniejszej sprawie zakwestionowano konstytucyjność art. 122 pusp, który stanowi, że od wyroku sądu dyscyplinarnego drugiej instancji kasacja nie przysługuje. Jako wzorzec kontroli skarżąca wskazała normę wywodzoną z art. 32 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

3. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego zarzuty sformułowane w analizowanej skardze konstytucyjnej są oczywiście bezzasadne.

3.1. Na wstępie należy przypomnieć, że Trybunał 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. w sprawie K 41/97, OTK ZU nr 7/1998, poz. 117), nauczycieli akademickich (zob. wyroki z: 27 lutego 2001 r. w sprawie K 22/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 48; 11 września 2001 r. w sprawie SK 17/00, OTK ZU nr 6/2001, poz. 165; 10 maja 2004 r. w sprawie SK 39/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 40), sędziów sądów powszechnych (zob. wyrok z 4 marca 2008 r. w sprawie SK 3/07, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 25), sędziów sądów wojskowych (zob. wyrok z 17 listopada 2009 r. w sprawie SK 64/08, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 148), funkcjonariuszy Policji (zob. wyroki z: 8 października 2002 r. w sprawie K 36/00, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 63; 2 września 2008 r. w sprawie K 35/06, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 120), funkcjonariuszy Służby Więziennej (zob. wyrok z 16 marca 1999 r. w sprawie SK 19/98),

funkcjonariuszy Służby Granicznej (zob. wyrok z 16 listopada 1999 r. w sprawie SK 11/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 158) czy lekarzy (zob. wyrok z 29 czerwca 2010 r. w sprawie P 28/09, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 52).

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, a także 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.

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. w sprawie K 41/97; 11 września 2001 r. w sprawie SK 17/00; 4 marca 2008 r. w sprawie SK 3/07; 2 września 2008 r. w sprawie K 35/06; 11 grudnia 2008 r. w sprawie K 33/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 177; 17 lutego 2009 r. w sprawie SK 10/07, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 8; 17 listopada 2009 r. w sprawie 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, których celem jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania lub sankcji. Tego rodzaju postępowaniem jest również postępowanie dyscyplinarne (zob. wyroki TK z: 8 grudnia 1998 r. w sprawie K 41/97; 11 września 2001 r. w sprawie SK 17/00; 19 marca 2007 r. w sprawie K 47/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 27; 2 września 2008 r. w sprawie K 35/06; 1 grudnia 2009 r. w sprawie 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 uchylenia orzeczenia wydanego przez organy dyscyplinarne (zob. wyroki z: 2 czerwca 1999 r. w sprawie K 34/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 94; 4 marca 2008 r. w sprawie SK 3/07; 2 września 2008 r. w sprawie 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 z 8 grudnia 1998 r. w sprawie K 41/97).

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 z: 7 grudnia 1993 r. w sprawie K 7/93, OTK w 1993 r., cz. II, poz. 42; 26 kwietnia 1995 r. w sprawie 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 bywają utrzymywane wyłączenia sądowej kontroli w sprawach dyscyplinarnych (np. art. 42 ust. 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o izbach lekarskich, Dz. U. Nr 30, poz. 158, ze zm., uznany za niezgodny z art. 77 ust. 2 Konstytucji w wyroku z 29 czerwca 2010 r. w sprawie P 28/09).

Wymóg zagwarantowania sądowej weryfikacji rozstrzygnięć organów dyscyplinarnych podkreślany jest również w judykaturze Sądu Najwyższego. W wyroku z 7 kwietnia 1999 r. w sprawie I PKN 648/98 (OSNP 2000, nr 11, poz. 423) Sąd ten 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 (zob. wyroki z: 27 lutego 2001 r. w sprawie K 22/00; 11 września 2001 r. w sprawie SK 17/00; 10 maja 2004 r. w sprawie SK 39/03). Zdaniem Trybunału 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. w sprawie SK 3/07 oraz 17 listopada 2009 r. w sprawie SK 64/08, w których podkreślono, 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”).

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 – co należy podkreślić – pozasądowym postępowaniu dyscyplinarnym, ustawodawca musi zapewnić prawo do wszczęcia sądowej kontroli postępowania dyscyplinarnego i wydanego w jego wyniku orzeczenia.

3.2. Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że brak kontroli Sądu Najwyższego nad postępowaniem dyscyplinarnym sędziów sądów powszechnych sprawowanej przez możliwość rozpoznawania kasacji od orzeczeń sądów dyscyplinarnych drugiej instancji nie narusza norm konstytucyjnych przywołanych przez skarżącą w jej skardze konstytucyjnej. W szczególności oczywiście bezzasadny jest zarzut niezgodności art. 122 pusp z art. 45 ust. 1 i art. 32 ust. 1 Konstytucji, gdyż pomija jednak różnicę pomiędzy sądownictwem dyscyplinarnym sędziów i innych grup zawodowych (w szczególności prawniczych). O ile bowiem sądy dyscyplinarne grup zawodowych innych niż sędziowie składają się z osób, które nie posiadają przymiotu niezawisłości w rozumieniu art. 178 ust. 1 Konstytucji, o tyle odwrotna sytuacja występuje w przypadku sądów dyscyplinarnych dla sędziów. Sądownictwo dyscyplinarne wobec sędziów sądów powszechnych wykonywane jest przy tym przez te sądy oraz Sąd Najwyższy (czyli w pierwszej i drugiej instancji przez organy państwa).

Wyłączenie zatem kontroli kasacyjnej w odniesieniu do orzeczeń sądów dyscyplinarnych dla sędziów nie może zostać uznane za nieproporcjonalne czy też niedopuszczalne ograniczenie prawa podmiotowego do sądu w rozumieniu kontroli rozstrzygnięć organów samorządu zawodowego przez niezależny sąd państwowy.

Należy jednak zauważyć, że mimo braku kasacji w sędziowskim postępowaniu dyscyplinarnym istnieje nadzwyczajny środek zaskarżenia prawomocnych orzeczeń dyscyplinarnych w postaci wniosku o wznowienie postępowania na zasadzie art. 540 i n. kpk w związku z art. 126 pusp (zob. np. postanowienie SN z 3 grudnia 2015 r. w sprawie SNO 67/15, „Legalis”). Przewidziano zatem możliwość weryfikacji orzeczenia (wydanego zarówno na korzyść, jak i niekorzyść sędziego) w razie zaistnienia (ujawnienia) przesłanek naruszenia prawa przy orzekaniu.

3.3. Powyższe uzasadnia odmowę nadania dalszego biegu analizowanej skardze na podstawie art. 77 ust. 3 pkt 3 ustawy o TK.

4. Na marginesie Trybunał zauważa również, że zarzuty skarżącej – zważywszy na dawną instytucję rewizji nadzwyczajnej od każdego prawomocnego orzeczenia kończącego sędziowskie postępowanie dyscyplinarne (art. 98 nieobowiązującej już ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz. U. z 1994 r. Nr 7, poz. 25, ze zm.) – można również zakwalifikować jako skargę na brak określonej regulacji normatywnej (zaniechanie legislacyjne) bądź postulat prawodawczy. Ze względu jednak na to, że z obowiązujących przepisów Konstytucji (w kontekście niniejszej sprawy) nie można wywieść skutecznie „prawa do kasacji” w sądownictwie dyscyplinarnym sędziów sądów powszechnych, a przez to ustanawianie kolejnych środków zaskarżenia w tym postępowaniu leży wyłącznie w gestii ustawodawcy, rozpoznanie merytoryczne tak ujętego zarzutu skargi byłoby niedopuszczalne z mocy art. 77 ust. 3 pkt 4 *in fine* ustawy o TK.

Z przedstawionych wyżej powodów Trybunał postanowił jak w sentencji.