



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 28 listopada 2017 r.

Pozycja 76

## POSTANOWIENIE z dnia 14 listopada 2017 r. Sygn. akt SK 4/16

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Piotr Tuleja – przewodniczący  
Julia Przyłębska  
Piotr Pszczółkowski – sprawozdawca  
Małgorzata Pyziak-Szafnicka  
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 14 listopada 2017 r., skargi konstytucyjnej A.M.G. o zbadanie zgodności:

art. 107 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 133, ze zm.) w zakresie, w jakim pomija wskazanie zasad ponoszenia odpowiedzialności dyscyplinarnej w odniesieniu do wielu zachowań objętych jednorazowo ściganiem dyscyplinarnym, z art. 42 ust. 1 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 i 4 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) umożliwić postępowanie.**

**Orzeczenie zapadło jednogłośnie.**

### UZASADNIENIE

#### I

1. W skardze konstytucyjnej z 13 sierpnia 2015 r. A.M.G. (dalej: skarżąca) wniosła o stwierdzenie, że art. 107 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 133, ze zm.; dalej: prawo o ustroju sądów powszechnych albo p.u.s.p.) w zakresie, w jakim pomija wskazanie zasad ponoszenia odpowiedzialności dyscyplinarnej w odniesieniu do wielu zachowań objętych jednorazowo ściganiem dyscyplinarnym, jest niezgodny z art. 42 ust. 1 i art. 2 Konstytucji.

1.1. Z akt sprawy, która stała się kanwą wniesienia skargi konstytucyjnej, wynika, że wyrokiem Sądu Apelacyjnego w L. z października 2014 r., utrzymanym w mocy wyrokiem Sądu Najwyższego – Sądu Dyscyplinarnego z marca 2015 r., skarżąca – będąca sędzią Sądu Rejonowego w W., a następnie Sądu Rejonowego w C. – została ukarana karą nagany za popełnienie przewinienia służbowego polegającego na tym, 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, doprowadzając tym samym do rażącej i nieuzasadnionej przewlekłości postępowania sądowego w 12 sprawach karnych.

Opierając się na zebranych materiale dowodowym, sąd dyscyplinarny pierwszej instancji ustalił, że w sprawach objętych postępowaniem dyscyplinarnym powtarzały się takie zachowania skarżącej, jak odraczanie rozpraw ze wskazaniem kilkumiesięcznych terminów, zaniechania czynności zmierzających do usunięcia przyczyn odroczenia, nieegzekwowanie dyscypliny stron postępowania, zwłoka w podejmowaniu decyzji procesowych dotyczących dalszego biegu postępowań, których potrzeba powzięcia wyłoniła się podczas rozprawy (jak np. postanowień o dopuszczeniu dowodu), brak kontroli nad aktami spraw i sprawnej reakcji na wpływające informacje, niewyznaczenie terminów rozpraw niezwłocznie, wznowienia przewodów sądowych, odstępowanie od przesłuchania wszystkich stawiających się na rozprawę świadków. Uchybienia te nie były skutkiem przeoczenia ani nieznamomości przepisów prawa. Skarżąca miała pełną świadomość znaczenia swojego postępowania, co świadczyło o umyślności przewinienia.

Sąd dyscyplinarny pierwszej instancji, powołując się na orzecznictwo Sądu Najwyższego – Sądu Dyscyplinarnego, przyjął, że takie zachowania skarżącej, powtarzające się w 12 sprawach karnych, należy uznać za jedno przewinienie służbowe w rozumieniu art. 107 § 1 p.u.s.p. Cechowało je bowiem podobieństwo zarówno co do rodzaju (naruszenie przepisów prawa procesowego), jak i co do skutku (doprowadzenie do przewlekłości postępowań). Jako że miały miejsce między 8 lipca 2009 r. i 30 stycznia 2013 r., pozostawały w bliskim związku czasowym. Przez cały ten okres utrzymywał się stan nieuzasadnionej przewlekłości postępowań, naruszającej prawo stron do zakończenia ich spraw w rozsądnym terminie, a przez to godzącej w dobro wymiaru sprawiedliwości.

W uzasadnieniu wyroku sąd dyscyplinarny pierwszej instancji wskazał na charakter „czynu ciągłego”, opartego na założeniu materialnej niepodzielności przewinienia służbowego. Z istoty tej konstrukcji wynika w szczególności, że bieg terminu przedawnienia karalności rozpoczyna się od chwili zaprzestania ostatniego zachowania składającego się na jedno przewinienie dyscyplinarne. Ponieważ ostatnie zachowanie zarzucane skarżącej miało miejsce 30 stycznia 2013 r., to w chwili orzekania przez sąd dyscyplinarny pierwszej instancji nie upłynął jeszcze termin przedawnienia określony w art. 108 p.u.s.p.

W odwołaniu zarówno skarżąca, jak i jej obrońcy podnieśli przede wszystkim zarzut naruszenia art. 128 p.u.s.p., nakazującego odpowiednie stosowanie w postępowaniu dyscyplinarnym przepisów ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1749, ze zm.).

Sąd Najwyższy – Sąd Dyscyplinarny, oddalając zarzuty zawarte w odwołaniu, odniósł się m.in. do prawidłowości kwalifikacji zachowania skarżącej. Wskazał, że choć w przepisach normujących postępowanie dyscyplinarne sędziów nie zawarto odesłania (na kształt art. 128 p.u.s.p.), które upoważniałoby do stosowania przepisów ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2016 r. poz. 1137, ze zm.; dalej: k.k.), to jednak w orzecznictwie sądów dyscyplinarnych utrwalił się pogląd o konieczności odpowiedniego stosowania podstawowych instytucji prawa karnego materialnego. Skoro odpowiedzialność dyscyplinarna dotyczy czynów (zachowań), to w drodze analogii – posiłkując się regułami właściwymi dla odpowiedzialności karnej *sensu stricto* – należy formułować zarzuty oraz dokonywać kwalifikacji czynów. Toteż jest możliwa konstrukcja jednego przewinienia dyscyplinarnego w od-

niesieniu do kilku podobnych zachowań, jeśli miały one miejsce – podobnie jak ciąg przestępstw opisany w art. 91 k.k. – w krótkich odstępach czasu.

Sąd Najwyższy wyjaśnił ponadto, że wbrew twierdzeniom odwołujących się stron sąd dyscyplinarny pierwszej instancji nie oparł się na konstrukcji czynu ciągłego. Nie przyjął bowiem, że już 8 lipca 2009 r. – czyli w dniu otwierającym zakres czasowy przypisywanych zachowań – skarżąca niejako z góry podjęła zamiar dopuszczenia się do oczywistej i rażącej obrazy przepisów procesowych w kilku sprawach karnych. Użycie przez sąd dyscyplinarny pierwszej instancji pojęcia „czynu ciągłego” w kontekście oceny skutków ewentualnego przedawnienia przewinienia służbowego nie mogło mieć wpływu na przyjętą ostatecznie przez ten sąd kwalifikację, że szereg konkretnych zachowań zarzucanych skarżącej składał się na jeden delikt dyscyplinarny. Sąd dyscyplinarny pierwszej instancji odwołał się przy tym do orzecznictwa Sądu Najwyższego, z którego wynika konstrukcja jednego przewinienia służbowego obejmującego wiele zachowań, mających miejsce w krótkich odstępach czasu.

1.2. W skardze konstytucyjnej skarżąca zakwestionowała art. 107 § 1 p.u.s.p. w zakresie, w jakim w treści tego przepisu brakuje wyraźnego wskazania, czy i w jaki sposób dopuszczalne jest stosowanie pojęć i rozwiązań prawnych dotyczących konstrukcji czynu ciągłego i ciągu przestępstw, zawartych w kodeksie karnym, do postępowań dyscyplinarnych sędziów. Jej zdaniem, art. 107 § 1 p.u.s.p. powinien określać zasady egzekwowania odpowiedzialności dyscyplinarnej w sposób kompletny, precyzyjny i jednoznaczny, a przez to umożliwiający rozróżnienie zachowań zabronionych składających się na przewinienie jednoczynowe, czyn ciągły i ciąg przewinień dyscyplinarnych ze skutkiem w zakresie określenia czasu popełnienia deliktu dyscyplinarnego, mającego wpływ na karalność przewinienia. Brak taki – kwalifikowany przez skarżącą jako tzw. pominięcie ustawodawcze – naruszać ma prawa i wolności konstytucyjne wynikające z zasady określoności przepisów prawa karnego, znajdującej podstawę w art. 42 ust. 1 i art. 2 Konstytucji. Skarżąca podniosła przede wszystkim zarzut naruszenia prawa do ochrony przed ukaraniem przez władzę publiczną w postępowaniu „o charakterze karnym (represyjnym)” za czyn, za popełnienie którego zasady odpowiedzialności nie zostały skonkretyzowane (zasada *nullum crimen sine lege scripta*).

Nie negując możliwości posługiwania się przez ustawodawcę odesłaniami oraz zwrotami niedookreślonymi lub ocennymi, skarżąca wskazała, że przepisy prawa o ustroju sądów powszechnych dotyczące postępowania dyscyplinarnego sędziów nie definiują pojęcia „czynu ciągłego” ani „ciągu przewinień dyscyplinarnych”. Nie zawierają też odesłania do norm ujętych w kodeksie karnym. Powinność stosowania, w drodze analogii, rozwiązań prawa karnego materialnego podczas formułowania zarzutów oraz kwalifikowania przewinień służbowych wynika wyłącznie z orzecznictwa Sądu Najwyższego – Sądu Dyscyplinarnego i literatury prawniczej. Tym właśnie sposobem, wobec braku jakiegokolwiek uregulowania ustawowego, możliwa stała się konstrukcja jednego deliktu dyscyplinarnego polegającego na kilku podobnych zachowaniach, dokonanych w krótkim odstępie czasu, i wymierzenie jednej („wspólnej”) kary za, w rzeczywistości, kilka czynów noszących znamiona przewinienia służbowego. Kwalifikacja taka otworzyła jednocześnie drogę do objęcia odpowiedzialnością dyscyplinarną zachowań, w przypadku których uwzględnić należało skutki przedawnienia opisanego w art. 108 p.u.s.p. Przyjęcie koncepcji jednego przewinienia służbowego doprowadziło w sprawie skarżącej do pociągnięcia jej do odpowiedzialności za delikty, których karalność w chwili wydawania orzeczeń dyscyplinarnych już ustała.

Art. 107 § 1 p.u.s.p., opisujący znamiona deliktu dyscyplinarnego, nie precyzuje, w jaki sposób ma być on stosowany w przypadkach, gdy odpowiedzialność dyscyplinarna wiązana jest z większą liczbą zachowań, a nie jednym zachowaniem. Dlatego też przepis ten, „rozumiany jako dający możliwość dowolnego doboru norm prawnokarnych opisanych w kodeksie karnym”, nie może być uznany za zgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji. Pominięcie

ustawodawcze godzi też w zasadę określoności przepisów prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji. Brak jasnej i precyzyjnej regulacji we wskazanym zakresie powoduje, że organ, który wymierza sankcje dyscyplinarne, może dobrać sobie, w sposób arbitralny, zasady, na jakich egzekwowana jest odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów.

2. W piśmie z 4 maja 2016 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował Trybunał, że nie zgłasza udziału w postępowaniu.

3. W piśmie z 20 września 2016 r. Prokurator Generalny zajął stanowisko w sprawie, wnosząc o orzeczenie, że art. 107 § 1 p.u.s.p. jest zgodny z art. 42 ust. 1 zdanie pierwsze w związku z art. 2 Konstytucji. W pozostałym zakresie postępowanie powinno być umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.1. Odnosząc się do kwestii dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej, Prokurator Generalny rozważył przede wszystkim możliwość powołania przez skarżącą art. 42 ust. 1 i art. 2 Konstytucji jako wzorców kontroli art. 107 § 1 p.u.s.p. W tym zakresie wskazał, że – w świetle orzecznictwa Trybunału – wyrażona w art. 42 ust. 1 Konstytucji zasada *nullum crimen sine lege* jest nie tylko jedną z fundamentalnych zasad prawa karnego, ale także podstawowym, konstytucyjnie zabezpieczonym prawem człowieka. Z tego względu to postanowienie konstytucyjne może stać się wzorcem w postępowaniu zainicjowanym wniesieniem skargi konstytucyjnej. Nie ma ponadto przeszkód, aby w tym trybie pomocniczym kryterium oceny konstytucyjności regulacji ustawowej uczynić art. 2 Konstytucji. Jednocześnie jednak Prokurator Generalny zwrócił uwagę na konieczność ograniczenia zakresu kontroli do art. 42 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji. Skarżąca nie wyjaśniła bowiem, w czym upatruje naruszenia art. 42 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji. W odniesieniu do tej jednostki redakcyjnej postanowienia konstytucyjnego postępowanie przed Trybunałem powinno zostać umorzone z powodu niedopuszczalności orzekania.

Prokurator Generalny wyraził też opinię, że sposób ujęcia zarzutu – dotyczącego braku w treści art. 107 § 1 p.u.s.p. regulacji, która określałaby zasady kwalifikowania wielu zachowań tego samego rodzaju, zaistniałych w krótkich odstępach czasu, jako jednego przewinienia służbowego – nie uniemożliwia merytorycznego rozpoznania skargi. Do kognicji Trybunału należy badanie tzw. pominięć ustawodawczych, a taki właśnie charakter ma, w ocenie Prokuratora Generalnego, zarzut podniesiony przez skarżącą. Zachodzi bowiem daleko idące podobieństwo materii unormowanych w art. 107 § 1 p.u.s.p. z zagadnieniami, których pominięcie w treści tego przepisu jest – zdaniem skarżącej – niekonstytucyjne.

3.2. Analizując treść przepisu poddanego kontroli, Prokurator Generalny wskazał na „otwarty” charakter definicji pojęcia „przewinienie służbowe”, zawartej w art. 107 § 1 p.u.s.p. To sąd dyscyplinarny ma obowiązek każdorazowo wykazać, że konkretne zachowanie osoby obwinionej powinno być kwalifikowane jako delikt dyscyplinarny.

Prokurator Generalny wskazał także, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego – Sądu Dyscyplinarnego zajmowane jest „jednolite stanowisko”, potwierdzające konieczność odpowiedniego stosowania w postępowaniu dyscyplinarnym podstawowych instytucji prawa karnego materialnego. Dotyczy to również przewidzianej w kodeksie karnym konstrukcji jednego czynu zabronionego oraz reguł ustalania relacji między jednością (wielością) czynów a jednością (wielością) przestępstw. To przez analogię do konstrukcji i zasad prawa karnego materialnego (w tym przypadku – ciągu przestępstw) przyjmuje się w orzecznictwie sądów dyscyplinarnych możliwość zakwalifikowania kilku podobnych zachowań, mających miejsce w krótkich odstępach czasu, jako jednego przewinienia służbowego, za które wymierza się jedną („wspólną”) karę dyscyplinarną. Natomiast czyny różniące się pod względem sposobu



zachowania się przez osobę obwinioną, popełnione w istotnych odstępach czasu lub w innym miejscu, powinny być traktowane jako odrębne delikty dyscyplinarne.

Prokurator Generalny szeroko omówił orzecznictwo Sądu Najwyższego dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów. Na jego podstawie wskazał na ukształtowanie się „jednolitego stanowiska” co do niedopuszczalności stosowania w sprawach dyscyplinarnych instytucji kary łącznej, istniejącej w prawie karnym materialnym. Jednocześnie z orzecznictwa wynika możliwość wymierzenia jednej kary dyscyplinarnej w przypadku zakwalifikowania kilku podobnych zachowań obwinionego, mających miejsce w krótkich odstępach czasu, jako jednego przewinienia służbowego.

3.3. Jeśli chodzi o wzorce kontroli, Prokurator Generalny przypomniał, że standardy wynikające z art. 42 Konstytucji mogą być co prawda odnoszone do regulacji dotyczącej odpowiedzialności dyscyplinarnej, ale wyłącznie „odpowiednio”, a nie „wprost”. Zasada *nullum crimen sine lege certa* ma zatem jedynie odpowiednie zastosowanie podczas oceny stopnia określoności przepisów definiujących przewinienie służbowe. „Obniżone standardy” – jak ujął to Prokurator Generalny – są konsekwencją odrębności postępowania dyscyplinarnego od postępowania karnego *sensu stricto*. Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów pozostaje niezależna od ich ewentualnej odpowiedzialności karnej. Inne są wobec tego kryteria kwalifikacji czynu jako przewinienia służbowego, inne zaś – jako przestępstwa. Ocena czynu w postępowaniu dyscyplinarnym dokonywana jest autonomicznie w stosunku do ustaleń poczynionych w postępowaniu karnym. Możliwość odpowiedniego stosowania – na mocy art. 128 p.u.s.p. – przepisów kodeksu postępowania karnego w toku postępowania dyscyplinarnego nie oznacza, że postępowanie to staje się postępowaniem karnym. Odesłanie do reguł procedury karnej ma jedynie gwarancyjny charakter dla osoby obwinionej o popełnienie przewinienia służbowego.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, ocena zgodności art. 107 § 1 p.u.s.p. ze standardami dotyczącymi określoności przepisów karnych musi uwzględniać specyfikę odpowiedzialności dyscyplinarnej. Mniejszy stopień precyzji przy wskazywaniu znamion przewinienia służbowego wynika z konieczności uwzględnienia różnorodnego charakteru sytuacji ocenianych z punktu widzenia zasad deontologii sprawowania urzędu sędziego sądu powszechnego. Obowiązująca regulacja zapewnia – w opinii Prokuratora Generalnego – wystarczający poziom gwarancji konstytucyjnych wynikających z zasady *nullum crimen sine lege certa*, stosowanych do odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów tylko „odpowiednio”. W szczególności nie ma podstaw twierdzenie, że ustawodawca ma obowiązek ustanowienia wyczerpującego katalogu przewinień służbowych i unormowania wszystkich zasad kwalifikowania zachowań jako delikty dyscyplinarne. Cechą odróżniającą delikty dyscyplinarne od przestępstw opisanych w kodeksie karnym jest bowiem brak możliwości ich precyzyjnej typizacji. Są one ustawowo niedookreślone z uwagi na obiektywną niemożność wyczerpującego wyliczenia czynów stanowiących naruszenie powinności należytego wykonywania obowiązków służbowych sędziego.

Ponadto, jak zaznaczył Prokurator Generalny, zarzut niekonstytucyjności art. 107 § 1 p.u.s.p. jawi się jako nieuzasadniony tym bardziej, gdy uwzględni się to, że warunkiem uznania przepisu za dostatecznie określony jest już sama możliwość przewidzenia przez adresata normy, jakie zachowania mogą być uznane za przewinienie służbowe i jakie są jego konsekwencje. Sędziowie, których wiążą specyficzne dla ich urzędu wymagania dotyczące reguł wykonywania obowiązków służbowych, mają – kierując się znajomością przepisów – możliwość rozpoznania, w związku z jakim zachowaniem narażają się na odpowiedzialność dyscyplinarną. W postępowaniu dyscyplinarnym chronią ich zaś takie gwarancje, jak zasada orzekania o przewinieniach służbowych przez sądy apelacyjne (w pierwszej instancji) i Sąd Najwyższy (sąd odwoławczy), możliwość odpowiedniego stosowania przepisów procedury kar-

nej, zakaz stosowania analogii i wykładni rozszerzającej na niekorzyść obwinionego. Co więcej, przyjęcie w drodze jednolitego i powszechnego orzecznictwa sądów dyscyplinarnych konstrukcji jednego przewinienia dyscyplinarnego działa najczęściej na korzyść sprawcy, ponieważ daje ona możliwość wymierzenia tylko jednej kary za jedno przewinienie, na które składa się szereg podobnych zachowań, mających miejsce w krótkich odstępach czasu. W przypadku skarżącej, niezastosowanie tej koncepcji rodziłoby konieczność uznania każdego z zachowań za osobne przewinienie służbowe i wymierzenia kilku odrębnych kar, jako że tylko w niektórych sprawach można byłoby rozważyć wystąpienie skutków przedawnienia.

4. W piśmie z 23 lutego 2017 r. Marszałek Sejmu, działając w imieniu Sejmu, zajął stanowisko, że art. 107 § 1 p.u.s.p. jest zgodny z art. 42 ust. 1 zdanie pierwsze w związku z art. 2 Konstytucji. W pozostałym zakresie postępowanie powinno ulec umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

4.1. Marszałek Sejmu poprzedził analizę zarzutów merytorycznych zawartych w skardze konstytucyjnej uwagami dotyczącymi formalnoprawnych warunków jej rozpoznania.

Wskazał przede wszystkim, że oba postanowienia konstytucyjne, przywołane jako wzorce kontroli, mianowicie art. 42 ust. 1 i art. 2 Konstytucji, mogą być uznane w niniejszym postępowaniu za dopuszczalne kryteria badania konstytucyjności art. 107 § 1 p.u.s.p., przy czym – jako że oś argumentacji przedstawionej przez skarżącą dotyczy naruszenia zasady określoności przepisów karnych – za wzorzec podstawowy przyjąć należy art. 42 ust. 1 Konstytucji, natomiast art. 2 Konstytucji traktowany być powinien jako wzorzec pomocniczy. Jednocześnie jednak zakres kontroli musi być ograniczony do art. 42 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji. Skarżąca nie podniosła bowiem żadnych zarzutów, które odnosiłyby się do zdania drugiego, określającego wyjątki od zasady ustawowej podstawy prawnej karania.

Marszałek Sejmu afirmatywnie odniósł się także do twierdzenia skarżącej, że brak wskazanych przez nią elementów w treści regulacji wyznaczającej zasady egzekwowania odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów stanowi pominięcie ustawodawcze objęte kontrolą Trybunału. Jego zdaniem, postulowane przez skarżącą uzupełnienie art. 107 § 1 p.u.s.p. o rozwiązania określające warunki uznania kilku zachowań jako jednego przewinienia służbowego może być upatrywane jako pominięcie. Postulowane rozwiązania dotyczą materii tożsamej z tą, która jest już unormowana w art. 107 § 1 p.u.s.p., mianowicie materialnych podstaw odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów.

4.2. Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 42 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji, Marszałek Sejmu zwrócił uwagę na szczególny, autonomiczny wobec odpowiedzialności karnej *sensu stricto*, charakter odpowiedzialności dyscyplinarnej, której celem jest przede wszystkim weryfikacja należytego wykonywania zawodu zaufania publicznego w ramach postępowania gwarantującego odpowiedni stopień niezależności określonej grupy zawodowej. Odrębność tę potwierdza choćby to, że wyegzekwowanie odpowiedzialności dyscyplinarnej nie musi, co do zasady, wyłączać możliwości pociągnięcia tej samej osoby, w związku z tym samym czynem, do odpowiedzialności karnej.

Zdaniem Marszałka Sejmu, to właśnie z powodu specyfiki odpowiedzialności dyscyplinarnej ustawodawca świadomie wyznaczył materialne podstawy jej egzekwowania w sposób „otwarty”, określając tylko generalne znamiona przewinienia służbowego. Inaczej niż w prawie karnym materialnym, w prawie dyscyplinarnym nie istnieje wyraźny katalog przewinień, zaś konkretyzacja znamion deliktu następuje na kanwie konkretnej sprawy. Ta okoliczność stanowi – jak to ujął Marszałek Sejmu – „dystynktywną i konstytutywną cechę postępowania dyscyplinarnego”.

Marszałek Sejmu zwrócił jednocześnie uwagę, że w praktyce orzeczniczej sądów dys-

cyplinarnych utrwalili się poglądy, wedle którego – mimo odrębności odpowiedzialności za przewinienia służbowe – istnieje konieczność odpowiedniego stosowania w tego typu postępowaniach podstawowych instytucji i zasad prawa karnego materialnego, takich jak zasada odpowiedzialności opartej na winie, reguły oceny stopnia społecznej szkodliwości zachowania, okoliczności wyłączające odpowiedzialność czy zasady wymiaru kary wskazane w art. 53 k.k. Z orzecznictwa wynika również konstrukcja jednego przewinienia służbowego w odniesieniu do kilku podobnych zachowań, dokonanych w krótkich odstępach czasu, oraz dopuszczalność wymierzenia jednej kary dyscyplinarnej za różne przejawy tego samego przewinienia. Marszałek Sejmu podkreślił przy tym, że uzasadnienie koncepcji jednego deliktu dyscyplinarnego wynika właśnie ze specyfiki odpowiedzialności służbowej sędziów, ponieważ to dopiero suma uchybień o podobnym charakterze (np. zwłoka w sporządzaniu uzasadnień), popełnianych notorycznie i w krótkich odstępach czasu, pozwala na stwierdzenie nie tylko oczywistej, ale również rażącej obrazy przepisów prawa.

Marszałek Sejmu zajął stanowisko, że przyjęty w art. 107 § 1 p.u.s.p. sposób określenia znamion przewinienia służbowego mieści się w granicach swobody legislacyjnej ustawodawcy. Przypomniał pogląd wyrażony w orzecznictwie Trybunału, wedle którego nie można przenosić na grunt postępowania dyscyplinarnego wszystkich unormowań o charakterze gwarancyjnym, stworzonych na potrzeby postępowania karnego *sensu stricto*. Jest tak również w odniesieniu do sposobu określenia przedmiotowych znamion przewinienia. Konstytucyjna zasada *nullum crimen sine lege certa* znajdować może jedynie odpowiednie zastosowanie podczas oceny przez Trybunał przepisów wyznaczających zakres przedmiotowy odpowiedzialności dyscyplinarnej. Określenie znamion przewinienia służbowego w sposób ogólny nie narusza więc – w ocenie Marszałka Sejmu – standardu wynikającego z art. 42 ust. 1 zdanie pierwsze w związku z art. 2 Konstytucji. W szczególności standard ten nie nakłada na ustawodawcę obowiązku sprecyzowania zasad kwalifikowania wielości zachowań jako jednego deliktu dyscyplinarnego. Ich dookreślenie ustawodawca mógł pozostawić organom stosowania prawa. Obwinionemu zostały zapewnione odpowiednie gwarancje proceduralne w związku z zawartym w art. 128 p.u.s.p. odesłaniem do przepisów kodeksu postępowania karnego, a także powierzeniem orzekania w sprawach dyscyplinarnych wyspecjalizowanym organom o charakterze sądowym.

4.3. Marszałek Sejmu wskazał ponadto na zmianę stanu normatywnego, związaną z uchwaleniem ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2103). W drodze tej nowelizacji treść art. 128 p.u.s.p. uzupełniona została o odesłanie do części ogólnej kodeksu karnego, którego przepisy należy odtąd stosować w sprawach nieuregulowanych w przepisach prawa o ustroju sądów powszechnych – z uwzględnieniem odrębności wynikających z charakteru postępowania dyscyplinarnego. Art. 128 p.u.s.p. w nowym brzmieniu daje już podstawę do odpowiedniego stosowania rozwiązań prawa karnego materialnego odnoszących się do zasad kwalifikowania czynów.

Zdaniem Marszałka Sejmu, nowelizacja niewątpliwie wzmocniła poziom ochrony praw przysługujących obwinionemu w ramach postępowania dyscyplinarnego w kierunku wymaganym z perspektywy standardów wynikających z art. 42 Konstytucji. Okoliczność uzupełnienia treści art. 128 p.u.s.p. o odwołanie do przepisów części ogólnej kodeksu karnego nie podważa jednakże, sama w sobie, trafności stanowiska o braku konieczności i zasadności odrębnego uregulowania w przepisach prawa o ustroju sądów powszechnych, dotyczących odpowiedzialności służbowej sędziów, zasad ponoszenia tej odpowiedzialności w przypadku dopuszczenia się kilku zachowań uznawanych za jedno przewinienie służbowe. Po wejściu w życie nowelizacji to nadal do organów orzekających w sprawach dyscyplinarnych należeć będzie w ostateczności ocena, które i w jakim zakresie instytucje prawa karnego materialnego

znajdą odpowiednie zastosowanie podczas dokonywania kwalifikacji czynu oraz ustalania wymiaru kary w toku postępowania dyscyplinarnego.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. W skardze konstytucyjnej z 13 sierpnia 2015 r. A.M.G. (dalej: skarżąca) zakwestionowała zgodność art. 107 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 2062, ze zm.; dalej: prawo o ustroju sądów powszechnych albo p.u.s.p.) z art. 42 ust. 1 i art. 2 Konstytucji.

Zaskarżony przepis określa podstawę i zakres przedmiotowy odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów sądów powszechnych. Zgodnie z jego brzmieniem, „[z]a przewinienia służbowe, w tym za oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa i uchybienia godności urzędu (przewinienia dyscyplinarne), sędzia odpowiada dyscyplinarnie”.

Zdaniem skarżącej, art. 107 § 1 p.u.s.p. nie spełnia wymagań wynikających z konstytucyjnej zasady określoności czynów zabronionych (*nullum crimen sine lege certa*), wyrażonej w art. 42 ust. 1 Konstytucji, oraz zasady jasności i precyzyjności przepisów prawa, wywodzonej z art. 2 Konstytucji.

Skarżąca nie sformułowała jednak swoich zarzutów bezpośrednio w stosunku do tego, co i w jaki sposób zostało w tym przepisie unormowane. Naruszenie przysługującego jej „prawa do ochrony przed ukaraniem przez władzę publiczną w postępowaniu o charakterze karnym (represyjnym) za czyn, za popełnienie którego zasady odpowiedzialności nie zostały (...) skonkretyzowane”, upatruje w braku w treści art. 107 § 1 p.u.s.p. regulacji określającej, czy i na jakich zasadach organy dyscyplinarne mogą stosować w postępowaniu dotyczącym przewinienia służbowego instytucje prawa karnego materialnego, mianowicie konstrukcję czynu ciągłego oraz ciągu przestępstw. Jej zdaniem, art. 107 § 1 p.u.s.p. jest niezgodny z art. 42 ust. 1 i art. 2 Konstytucji „w zakresie, w jakim pomija on wskazanie zasad ponoszenia odpowiedzialności dyscyplinarnej w odniesieniu do wielu zachowań objętych jednorazowo ściganiem dyscyplinarnym”. Brak taki skarżąca kwalifikuje jako „pominięcie ustawodawcze”, które podlega kontroli Trybunału Konstytucyjnego.

Skarżąca wskazała przede wszystkim, że wobec braku odesłania pozwalającego wprost na odpowiednie stosowanie przepisów ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2016 r. poz. 1137, ze zm.), dopuszczalność kwalifikowania kilku zachowań podobnych, mających miejsce w niewielkich odstępach czasu, jako jednego przewinienia dyscyplinarnego wynika wyłącznie z orzecznictwa sądów dyscyplinarnych, w tym judykatów Sądu Najwyższego – Sądu Dyscyplinarnego. W jej ocenie, to ustawodawca powinien był przesądzić w prawie o ustroju sądów powszechnych o możliwości i granicach stosowania, w drodze analogii, konstrukcji prawa karnego materialnego w postępowaniach dyscyplinarnych sędziów. W treści art. 107 § 1 p.u.s.p. należało przynajmniej zawrzeć definicję „czynu ciągłego” lub „ciągu przewinień dyscyplinarnych”. Pominięcie takiego unormowania daje organom dyscyplinarnym możliwość „dowolnego doboru norm prawnokarnych opisanych w kodeksie karnym”, zaś w obwinionych rodzi niepewność skutków ich zachowań. Przyjęcie koncepcji jednego przewinienia dyscyplinarnego prowadzi bowiem do takich sytuacji, że odpowiedzialność służbowa egzekwowana może być w odniesieniu do zachowań, co do których wystąpiły skutki przedawnienia przewidzianego w art. 108 p.u.s.p.

2. Przed przystąpieniem do oceny trafności zarzutów podniesionych przez skarżącą, Trybunał Konstytucyjny miał obowiązek ustalić, czy pozostają spełnione wszystkie warunki merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej. Na każdym etapie postępowania Trybu-



nał bada bowiem, czy nie wystąpiła negatywna przesłanka procesowa skutkująca obligatoryjnym jego umorzeniem. Nie ma żadnych przeszkód proceduralnych, by weryfikacja taka miała miejsce po zakończeniu wstępnego rozpoznania skargi oraz jej skierowaniu do merytorycznego rozpoznania. Może bowiem zdarzyć się tak, że negatywna przesłanka wystąpi już po nadaniu skardze biegu, lecz przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Na etapie merytorycznego rozpoznania Trybunał może również dostrzec uchybienia formalne, która istniały już w momencie wniesienia skargi konstytucyjnej. Nadanie skardze biegu nie konwaliduje skargi i nie usuwa obarczających jej wad formalnych (zob. np. postanowienia TK z: 25 stycznia 2017 r., sygn. SK 4/15, OTK ZU A/2017, poz. 1; 14 marca 2017 r., sygn. SK 42/14, OTK ZU A/2017, poz. 15; 17 maja 2017 r., sygn. SK 7/16, OTK ZU A/2017, poz. 42, wraz z przywołanymi tam wcześniejszymi judykatami).

3. W niniejszej sprawie Trybunał dostrzegł uchybienia formalne dotyczące sposobu ujęcia przedmiotu kontroli, które rodzą obowiązek umorzenia postępowania 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; dalej: otpTK) ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia. Trybunał uwzględnił także, że już po nadaniu skardze biegu nastąpiła zmiana stanu normatywnego, w efekcie której treść przepisów prawa o ustroju sądów powszechnych uzupełniona została o regulację postulowaną przez skarżącą, co dezaktualizuje podniesione przez nią zarzuty. Utrata mocy obowiązującej aktu normatywnego w zakwestionowanym zakresie (w niniejszej sprawie – w zakresie braku określonych elementów regulacji w treści tego aktu) zobowiązuje, co do zasady, Trybunał do umorzenia postępowania zgodnie z art. 59 ust. 1 pkt 4 otpTK.

3.1. Analizując uzasadnienie skargi konstytucyjnej, Trybunał stwierdził, że istota problemu przedstawionego przez skarżącą nie dotyczy nieprecyzyjności art. 107 § 1 p.u.s.p. Skarżąca nie kwestionuje dopuszczalności ani zasadności posłużenia się przez ustawodawcę użytymi w tym przepisie pojęciami, takimi jak „przewinienie dyscyplinarne”, „przewinienie służbowe”, „oczywista i rażąca obraza przepisów prawa” czy „uchybiecie godności urzędu”. Nie w nich upatruje naruszenie standardów określoności przepisów prawa. Skarżąca podjęła natomiast próbę wykazania braku („pominięcia”) unormowania w przepisach prawa o ustroju sądów powszechnych „zasad ponoszenia [tej] odpowiedzialności” (zob. *petitum* skargi) czy to przez odrębne uregulowanie w tych przepisach poszczególnych konstrukcji prawnych, czy to przez odesłanie do regulacji prawa karnego materialnego.

Abstrahując od tego, że czym innym jest kwestia wyznaczenia przedmiotowych ram odpowiedzialności dyscyplinarnej przez użycie pojęć „przewinienia dyscyplinarnego” i „przewinienia służbowego”, a czym innym unormowanie dyrektyw, jakimi ma się posługiwać sąd dyscyplinarny, dokonując kwalifikacji zachowania zarzucanego osobie obwinionej, Trybunał stwierdził, że istota przedstawionego przez skarżącą problemu konstytucyjnego nie sprowadza się do żądania oceny przez Trybunał zgodności z Konstytucją określonej normy, ale dotyczy ukształtowanej praktyki sądów dyscyplinarnych, w tym przede wszystkim sposobu wykładni przyjętej przez Sąd Najwyższy – Sąd Dyscyplinarny, wspartej ustaleniami nauki prawa.

Skarżąca sama przyznaje, że to z „bogatego w tej materii orzecznictwa” oraz z poglądów doktryny (zob. s. 3 skargi) wynika konieczność kwalifikowania przewinień dyscyplinarnych według zasad właściwych prawu karnemu, stosowanych w drodze analogii. Wobec braku odpowiedniej regulacji ustawowej sądy dyscyplinarne oraz doktryna wywiodły – posiłkując się konstrukcją przewidzianą w art. 91 k.k. (tzw. ciąg przestępstw) – możliwość uznania kilku podobnych zachowań, mających miejsce w krótkich odstępach czasu, za jedno przewinienie dyscyplinarne i wymierzenia jednej kary. Również Prokurator Generalny wskazuje na

ukszałtowanie się „jednolitego stanowiska” Sądu Najwyższego – Sądu Dyscyplinarnego w sprawie konieczności odpowiedniego stosowania podstawowych instytucji prawa karnego materialnego w postępowaniach dyscyplinarnych sędziów (zob. s. 22 pisma). Dodaje, że konstrukcja jednego przewinienia dyscyplinarnego spotkała się z „jednolitym i powszechnym przyjęciem w orzecznictwie sądów dyscyplinarnych” (zob. s. 36 pisma).

Jeśli uwzględnić, że mimo bezczynności ustawodawcy sądy dyscyplinarne wypracowały jednolitą i powszechnie akceptowaną praktykę orzecniczą, uzupełniając tą drogą lakoniczność ustawowej regulacji zasad egzekwowania odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, to jawi się jako oczywiście bezzasadne twierdzenie skarżącej o „dowolności” („arbitralności”) sposobu recypowania przez sądy dyscyplinarne konstrukcji prawa karnego materialnego na grunt odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów (zob. s. 14 skargi). Trudno też uznać w takiej sytuacji, że sędzia sądu powszechnego – który z założenia zna treść obowiązującego prawa – wobec jednolitego i utrwalonego orzecznictwa sądów dyscyplinarnych nie jest w stanie ustalić konsekwencji swoich zachowań.

W uzasadnieniu skargi skarżąca kilkakrotnie powraca do problemu wynikającego z tego, że przyjęcie w orzecznictwie sądów dyscyplinarnych koncepcji jednego przewinienia dyscyplinarnego powoduje, że termin przedawnienia, określony w art. 108 p.u.s.p., liczy się od ostatniego zachowania objętego postępowaniem dyscyplinarnym, co może prowadzić do ukarania za zachowania (czyny), w stosunku do których termin przedawnienia już by upłynął (zob. s. 2 i 7 skargi). Tak zresztą stało się w przypadku postępowania dyscyplinarnego, które toczyło się w jej sprawie. Skarżąca uznaje to za konsekwencję niezgodności art. 107 § 1 p.u.s.p. z zasadą określoności prawa.

Zdaniem Trybunału, argument ten, po pierwsze, ma luźny związek z treścią art. 107 § 1 p.u.s.p. Po drugie, odniesienie się do niego wymagałoby dokonania przez Trybunał oceny trafności praktyki orzecniczej przyjętej przez sądy dyscyplinarne.

Tymczasem – na co Trybunał już wskazywał w orzecznictwie – nie leży w kompetencji Trybunału sprawowanie kontroli sposobu wykładni obowiązujących przepisów ani prawidłowości ich stosowania lub niestosowania przez sądy orzekające w indywidualnych sprawach. Przeprowadzenie kontroli konstytucyjności, zainicjowanej skargą konstytucyjną, jest możliwe tylko wtedy, gdy zarzucana niekonstytucyjność dotyczy treści normatywnej przepisu prawa, a nie praktyki jego stosowania (zob. np. postanowienie z 26 listopada 2015 r., sygn. SK 8/13, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 182).

3.2. Niezależnie od powyższych przyczyn umorzenia postępowania, Trybunał uwzględnił również to, że już po nadaniu skardze biegu, ale jeszcze przed jej merytorycznym rozpoznaniem, nastąpiła zmiana stanu normatywnego, dzięki której zostały spełnione postulaty skarżącej oraz zdezaktualizowały się zarzuty nieprecyzyjności regulacji zawartej w prawie o ustroju sądów powszechnych, dotyczącej zasad ponoszenia odpowiedzialności dyscyplinarnej przez sędziów.

Zmiana ta nastąpiła w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2103; dalej: ustawa zmieniająca).

Na mocy art. 1 pkt 4 ustawy zmieniającej treść art. 128 p.u.s.p. została uzupełniona o odesłanie do przepisów kodeksu karnego. W nowym brzmieniu art. 128 p.u.s.p. stanowi, że: „[w] sprawach nieuregulowanych w niniejszym rozdziale stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania karnego oraz części ogólnej Kodeksu karnego, z uwzględnieniem odrębności wynikających z charakteru postępowania dyscyplinarnego”. W aktualnym stanie prawnym istnieje zatem wyraźna podstawa stosowania, pomocniczo, norm prawa karnego materialnego podczas orzekania o przewinieniach dyscyplinarnych sędziów.

Jednocześnie, na mocy art. 1 pkt 5 ustawy zmieniającej, do prawa o ustroju sądów powszechnych dodano nową jednostkę redakcyjną, mianowicie art. 133a, określający zasady wymierzenia kary łącznej oraz wydania orzeczenia łącznego. W myśl art. 133a p.u.s.p.:

„§ 1. W razie jednoczesnego ukarania za kilka przewinień dyscyplinarnych sąd dyscyplinarny wymierza karę za poszczególne przewinienia dyscyplinarne, a następnie karę łączną.

§ 2. Przy orzekaniu kary łącznej stosuje się następujące zasady:

- 1) w razie orzeczenia kary upomnienia i nagany wymierza się łączną karę nagany;
- 2) kary upomnienia i nagany podlegają łączeniu z innymi karami, przy czym jako karę łączną wymierza się wówczas karę surowszą, o której mowa w art. 109 § 1 pkt 2a, 3, 4 lub 5;
- 3) przy orzeczonych za kilka przewinień karach rodzajowo różnych i karze złożenia sędziego z urzędu wymierza się tę karę jako karę łączną.

§ 3. W przypadku gdy obwiniony popełnił dwa lub więcej przewinienia dyscyplinarne, zanim zapadło pierwsze, choćby nieprawomocne, orzeczenie co do któregośkolwiek z nich, na wniosek ukaranego wydaje się orzeczenie łączne, o ile orzeczone kary podlegają łączeniu według zasad przewidzianych w § 2”.

Nowelizacja aktu prawnego w zakwestionowanym przez skarżącą zakresie, a w szczególności uzupełnienie art. 128 p.u.s.p. o odesłanie do przepisów części ogólnej kodeksu karnego, dodatkowo przesądziła o konieczności umorzenia niniejszego postępowania ze względu na przesłankę opisaną w art. 59 ust. 1 pkt 4 otpTK.

Z tych wszystkich względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.