



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 27 marca 2018 r.

Pozycja 36

POSTANOWIENIE z dnia 14 grudnia 2017 r. Sygn. akt Ts 98/17

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Grzegorz Jędrejek,

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

- 1) art. 3 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369),
- 2) art. 48 ust. 4 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2016 r. poz. 1999, ze zm.) z
art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 78, art. 176 ust. 1, art. 177, art. 42 ust. 2, art. 184,
art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 2 maja 2017 r. (data nadania) adwokat M.R. (dalej: skarżący) zakwestionował zgodność: po pierwsze, art. 3 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369; dalej: p.p.s.a.) w zakresie, w jakim przepis ten „nie pozwala na zaskarżenie do wojewódzkiego sądu administracyjnego uchwały okręgowej rady adwokackiej w przedmiocie pozostawienia bez rozpoznania odwołania adwokata od decyzji dziekana okręgowej rady adwokackiej w sprawie wyznaczenia zastępcy obrońcy w postępowaniu dyscyplinarnym przed sądem dyscyplinarnym izby adwokackiej”; po drugie, art. 48 ust. 4 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2016 r. poz. 1999, ze zm.; dalej: p.a.) w zakresie, w jakim „nie pozwala na zaskarżenie decyzji dziekana okręgowej rady adwokackiej w sprawie wyznaczenia zastępcy obrońcy w postępowaniu dyscyplinarnym przed sądem dyscyplinarnym izby adwokackiej”, z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 78, art. 176 ust. 1, art. 177, art. 42 ust. 2, art. 184, art. 2 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującą sprawą.

Przed Sądem Dyscyplinarnym Izby Adwokackiej w P. toczyła się przeciwko skarżącemu sprawa, w której był on reprezentowany przez adwokata Arkadiusza Tetełę. W zarządzeniu z kwietnia 2016 r. Dziekan Okręgowej Rady Adwokackiej w P., działając na

podstawie art. 37a ust. 2 p.a., wyznaczył adwokata Wiktora Andraszaka zastępcą adwokata Arkadiusza Teteli.

Skarżący wniósł od zarządzenia Dziekana odwołanie, które Okręgowa Rada Adwokacka w P. w uchwale z maja 2016 r. pozostawiła bez rozpoznania. Rada uznała, że ani art. 37a p.a., ani żaden inny przepis tej ustawy nie przewidują możliwości zaskarżenia decyzji Dziekana o wyznaczeniu zastępcy adwokata.

Skarżący wywiódł od uchwały Rady skargę, którą Wojewódzki Sąd Administracyjny w P. odrzucił w postanowieniu z października 2016 r. (sygn. akt). Następnie Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu ze stycznia 2017 r. oddalił skargę kasacyjną od postanowienia sądu pierwszej instancji.

Zdaniem skarżącego w związku z wydaniem powyższych orzeczeń doszło do naruszenia jego prawa do sądu, do właściwej procedury przed sądem, prawa do wyroku sądowego, prawa do obrony i do wyboru obrońcy, a także prawa do zaskarżenia orzeczeń wydanych w pierwszej instancji.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Skarga konstytucyjna jest sformalizowanym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Jej merytoryczne rozpoznanie jest uzależnione od spełnienia warunków określonych w art. 79 ust. 1 Konstytucji, a doprecyzowanych w ustawie z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 poz. 2072, dalej: u.o.t.p. TK). Zgodnie z przywołanymi regulacjami skarga powinna spełniać wymagania określone dla pisma procesowego, a nadto zawierać: dokładne określenie ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo o obowiązkach określonych w Konstytucji i wobec którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją; wskazanie, jakie konstytucyjne wolności lub prawa i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone; a także uzasadnienie wraz z dokładnym opisem stanu faktycznego. Z wyżej przytoczonych przepisów wynika, że zarzuty sformułowane w skardze muszą uprawdopodobniać niekonstytucyjność kwestionowanej regulacji, co oznacza konieczność wywiedzenia z zaskarżonych przepisów określonej normy, wskazanie właściwych wzorców konstytucyjnych wyrażających prawa podmiotowe przysługujące osobom fizycznym bądź prawnym i – przez porównanie treści wynikających z obu regulacji – wykazanie ich wzajemnej niezgodności.

W ocenie Trybunału analizowana skarga nie spełnia powyższych wymagań.

Pierwszy zarzut skarżącego dotyczy art. 3 § 3 p.p.s.a., zgodnie z którym „sądy administracyjne orzekają także w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę, i stosują środki określone w tych przepisach”.

Jak prawidłowo wyjaśnił Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 18 stycznia 2017 r., art. 3 § 3 p.p.s.a. umożliwia objęcie kognicją sądów administracyjnych tych aktów wydanych na podstawie przepisów szczególnych, do których nie odnoszą się warunki określone w art. 3 § 2 p.p.s.a. Przepis ten ma charakter regulacji odsyłającej: aby ustalić, w odniesieniu od jakich jeszcze aktów administracji (innych, niż wskazane w art. 3 § 2 p.p.s.a.) przysługuje skarga do sądu administracyjnego, niezbędne jest sięgnięcie do przepisów szczególnych, o których mowa w art. 3 § 3 p.p.s.a. Przepisy odsyłające ustanawia się, aby w akcie normatywnym nie powtarzać tych samych części bądź treści innych aktów normatywnych. Tego rodzaju przepis „nie przyznaje ani nie odbiera żadnych praw sam, w oderwaniu od procedur z nim związanych”; dlatego „w ogóle nie może być kwalifikowany jako źródło jakich-

kolwiek praw czy obowiązków” (zob. postanowienie TK z 21 września 2006 r., SK 10/06, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 117).

Nie ulega wątpliwości, że z samego art. 3 § 3 p.p.s.a. nie wynikają żadne prawa podmiotowe, tak więc nie może on podlegać ocenie w oderwaniu od innych przepisów, do których odsyła. W konsekwencji sformułowanie zarzutu niekonstytucyjności wyłącznie w odniesieniu do tego przepisu należy uznać za nieprawidłowe.

Trybunał Konstytucyjny przypomina, że ze względu na złożoność stosunków prawnych rzadkie są sytuacje, w których orzeczenie o wolnościach bądź prawach opiera się na normie prawnej wyprowadzonej tylko z jednej jednostki redakcyjnej aktu prawnego. Przeciwnie, organy władzy publicznej, określając zakres uprawnień bądź obowiązków adresatów prawa, są zmuszone do współstosowania wielu przepisów i dekodowania z nich normy prawnej. Obowiązkiem skarżącego jest dokładne określenie podstawy prawnej ostatecznego orzeczenia o jego prawach, co należy rozumieć jako sformułowanie zarzutów wobec wszystkich przepisów, które kształtują jego sytuację prawną. Tymczasem w odniesieniu do zarzutu niekonstytucyjności art. 3 § 3 p.p.s.a. skarżący wymogu tego nie spełnił, natomiast Trybunał Konstytucyjny, z uwagi na zasadę skargowości obowiązującą w postępowaniu zainicjowanym wniesieniem skargi konstytucyjnej, nie może wykonać za skarżącego obowiązku prawidłowego sformułowania zarzutu.

Podkreślić należy ponadto, że uzasadnienie skargi konstytucyjnej w zakresie tego zarzutu sporządzone jest w sposób wadliwy. Skarżący akcentuje w nim niemal wyłącznie to, że w wyniku wydanych w jego sprawie orzeczeń doszło do ingerencji w jego prawa podmiotowe. Pomimo wezwania przez sędziego Trybunału Konstytucyjnego do precyzyjnego wskazania, w jaki sposób każdy z kwestionowanych przepisów narusza prawa podmiotowe wynikające z przywołanych w skardze wzorców kontroli, skarżący w piśmie z września 2017 r., podobnie jak w uzasadnieniu skargi, ograniczył rozważania do twierdzeń o ingerencji w jego prawa podmiotowe przez sądy, nie nawiązując do treści zaskarżonych przepisów. Skarżący nie podjął próby wyjaśnienia, dlaczego twierdzi, że to właśnie art. 3 § 3 p.p.s.a. „nie pozwala” na wniesienie skargi do sądu administracyjnego na uchwałę rady o pozostawieniu odwołania bez rozpatrzenia. Trybunał podkreśla, że sam fakt „ingerencji” w prawa podmiotowe, jak to ujął skarżący, w orzeczeniu organu czy sądu nie dowodzi jeszcze, że przepisy, na podstawie których do tej ingerencji doszło, są niezgodne z Konstytucją.

Ponadto w części II uzasadnienia skargi („stanowisko skarżącego”) skarżący w odniesieniu do zagadnienia możliwości zaskarżenia uchwały ORA do sądu administracyjnego, skoncentrował się wyłącznie na krytyce postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w P. z października 2016 r. W jego ocenie, wobec braku stwierdzenia przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w P., że uchwała ORA nie mieści się w pojęciu działania administracji publicznej, na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. należy przyjąć, że skarga na taką uchwałę przysługuje (str. 8 skargi). Skarżący uważa, że odwołanie się przez sąd jedynie do art. 3 § 3 i art. 4 p.p.s.a. w zw. z przepisami p.a. narusza art. 184 Konstytucji.

Odnosząc się do tej części uzasadnienia skargi, Trybunał stwierdza, że stanowi ona niedopuszczalną w świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji polemikę ze stanowiskiem wyrażonym w postanowieniu sądu administracyjnego i jest w istocie skargą na orzeczenie. Tymczasem na podstawie tego przepisu Konstytucji akty stosowania prawa pozostają poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego, który jest „sądem prawa” nie zaś „sądem faktów”. Trybunał Konstytucyjny nie może oceniać, czy „odwołanie się przez sąd w niniejszej sprawie jedynie do art. 3 § 3 i art. 4 p.p.s.a. w powiązaniu z przepisami p.a.” jest sprzeczne z Konstytucją. Na marginesie Trybunał stwierdza, że Wojewódzki Sąd Administracyjny nie oparł swojego orzeczenia na art. 4 p.p.s.a., natomiast ocena tego, że uchwała ORA nie jest formą działania administracji

publicznej, została wyrażona wprost w postanowieniu NSA ze stycznia 2017 r. utrzymującym w mocy postanowienie WSA z października 2016 r.

Trybunał stwierdza ponadto, że w części III uzasadnienia skargi skarżący nie nawiązał do treści kwestionowanych przepisów i nie przedstawił żadnego argumentu na poparcie tezy o ich niekonstytucyjności, lecz wyłącznie przytoczył fragmenty z orzeczeń Trybunału i rozważania przedstawicieli doktryny dotyczące praw podmiotowych, o których ochronę wniosł w skardze. Takie uzasadnienie nie spełnia wymogu uprawdopodobnienia stawianych zarzutów. Abstrahuje bowiem od treści zaskarżonych przepisów i nie prowadzi do wykazania ich niezgodności z przepisami Konstytucji.

Mając na uwadze powyższe, Trybunał postanowił odmówić nadania skardze dalszego biegu w zakresie badania zarzutu niekonstytucyjności art. 3 § 3 p.p.s.a.. Skarżący, wbrew wymogowi wynikającemu z art. 79 ust. 1 Konstytucji i art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p. TK, nie uczynił przedmiotem skargi przepisów, które były podstawą prawną uznania, że skarżącemu nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego, a przedstawiona argumentacja sprowadza się do kwestionowania prawomocnego orzeczenia wydanego w jego sprawie.

2. Drugi zarzut skarżącego obejmuje art. 48 ust. 4 p.a., zgodnie z którym inne decyzje (niż decyzja o dziekana o udzieleniu adwokatowi lub aplikantowi adwokackiemu ostrzeżenia) podlegają zaskarżeniu w wypadkach przewidzianych w ustawie.

Również w odniesieniu do tego zarzutu Trybunał stwierdza, że został on sformułowany nieprawidłowo. Kwestionowany art. 48 ust. 4 p.a. w sposób ogólny wskazuje na sposób uregulowania zagadnienia odwołań od decyzji dziekana ORA. Zdaniem Trybunału wyrażona w tym przepisie reguła zaskarżania decyzji dziekana w wypadkach przewidzianych w ustawie sama w sobie nie narusza standardu konstytucyjnego. Aby zbadać, czy w odniesieniu do danej decyzji brak prawa do odwołania jest sprzeczny z wyrażoną w art. 78 Konstytucji zasadą zaskarżalności decyzji wydanych w pierwszej instancji, należałoby w zarzucie niekonstytucyjności powiązać art. 48 ust. 4 p.a. z przepisem regulującym konkretną decyzję podejmowaną przez dziekana, a więc w tej sprawie powinien to być art. 37a ust. 2 p.a. W analizowanej sprawie to na podstawie tych dwóch przepisów ORA uznała, że od decyzji dziekana wydanej w trybie art. 37a ust. 2 p.a. odwołanie nie przysługuje i to one były podstawą prawną orzeczenia o prawie podmiotowym skarżącego. Ze względu na nieprawidłowe określenie przedmiotu zaskarżenia także w odniesieniu do drugiego zarzutu Trybunał postanowił odmówić nadania skardze dalszego biegu.

3. Trybunał podkreśla ponadto, że również w zakresie tego zarzutu skarżący kwestionuje w istocie orzeczenie rady (część II skargi, „stanowisko skarżącego”) wskazując, że jej pogląd o niezaskarżalności decyzji dziekana o wyznaczeniu zastępcy adwokata jest błędny, a organy powinny kierować się przy załatwieniu jego sprawy nie tylko treścią art. 48 p.a., ale także całością przepisów postępowania, tj. art. 15, art. 127 § 1 i art. 6-16 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257). Na ich podstawie skarżący wywodził tezę, zgodnie z którą wszystkie decyzje dziekana, w tym decyzja wydana na podstawie art. 37a p.a., podlegają zaskarżeniu. Jak już Trybunał wyjaśnił powyżej, taka argumentacja w postępowaniu zainicjowanym wniesieniem skargi konstytucyjnej stanowi niedozwoloną polemikę z orzeczeniem organu i sposobem zastosowania przez niego przepisów prawa w sprawie skarżącego; w konsekwencji nie może zostać poddana ocenie Trybunału. Skarżący, uzasadniając ten zarzut, nie przedstawił analizy art. 48 ust. 4 p.a. pod kątem wskazanych przez siebie wzorców kontroli konstytucyjności, lecz dowodził, że na podstawie obowiązujących przepisów ustawowych prawo do zaskarżenia uchwały przysługuje.

4. Trybunał stwierdza również, że przewidziana w art. 37a ust. 2 p.a. instytucja wyznaczenia przez dziekana ORA zastępcy adwokata niemającego czasowo lub trwale możliwości wykonywania zawodu ma charakter gwarancyjny i ma zapewnić prawidłowe prowadzenie jego spraw tak, by nie doznały one uszczerbku z powodu braku możliwości wykonywania zawodu przez adwokata. Celem tego przepisu nie jest ograniczanie prawa do sądu osób reprezentowanych przez adwokatów, ani narzucanie im osoby pełnomocnika. We wszystkich procedurach sądowych strony mają zapewnione prawo do bycia reprezentowanymi przez profesjonalnych pełnomocników. Jak wynika z art. 94 p.a., również obwiniony w postępowaniu dyscyplinarnym toczącym się przed sądem dyscyplinarnym ma prawo do ustanowienia obrońcy, którym może być wyłącznie adwokat lub radca prawny. Wydanie przez dziekana ORA zarządzenia o wyznaczeniu innego adwokata, niż wybrany przez obwinionego, do reprezentowania go w takim postępowaniu, nie wyłącza gwarantowanego mu w art. 94 p.a. prawa do ustanowienia obrońcy. Wydany na podstawie art. 37a ust. 2 p.a. akt nie jest decyzją, której skutkiem jest zakaz ustanowienia przez obwinionego innego pełnomocnika, niż wskazany przez dziekana rady z powodu braku możliwości wykonywania obowiązków w postępowaniu przez dotychczasowego pełnomocnika. Ponadto ewentualne naruszenie prawa skarżącego do obrony, także przy uwzględnieniu tej decyzji dziekana, będzie mogło zostać poddane kontroli instancyjnej w postępowaniu dyscyplinarnym. W ocenie Trybunału skarżący nie uprawdopodobnił więc tego, by z powodu braku możliwości zaskarżenia zarządzenia dziekana ORA, wydanego na podstawie art. 37a ust. 2 p.a., doszło do naruszenia jego prawa do obrony i prawa do zaskarżania decyzji wydanych w pierwszej instancji.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

Odmowa nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu czyni bezprzedmiotowym wydanie postanowienia tymczasowego na podstawie art. 79 ust. 1 u.o.t.p. TK.