



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 20 października 2022 r.

Pozycja 59

POSTANOWIENIE z dnia 11 października 2022 r. Sygn. akt SK 53/19

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Julia Przyłębska – przewodniczący
Zbigniew Jędrzejewski
Justyn Piskorski
Wojciech Sych – sprawozdawca
Bogdan Święczkowski,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 11 października 2022 r., skargi konstytucyjnej M.D. o zbadanie zgodności:

art. 131 § 3 i 5 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 2062, ze zm.) z art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 i art. 2 Konstytucji,

postanawia:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. Stwierdzając uchybienie w zakresie sprawności postępowania sądowego, Prezes Sądu Rejonowego w W., w piśmie z 7 kwietnia 2016 r., zwrócił M.D. (dalej: skarżąca) uwagę na piśmie w trybie art. 37 § 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 133, ze zm.; dalej: p.u.s.p.) i zażądał natychmiastowego usunięcia skutków tego uchybienia. Skarżąca złożyła pisemne zastrzeżenie do uwagi prezesa sądu. Uchwałą z 1 września 2016 r., sygn. akt [...], Sąd Apelacyjny w W. – Sąd Dyscyplinarny odmówił uwzględnienia zastrzeżenia. Po rozpoznaniu zażalenia skarżącej, Sąd Apelacyjny w W. – Sąd Dyscyplinarny, uchwałą z 27 października 2016 r., sygn. akt [...], utrzymał za skarżoną uchwałę w mocy.

W skardze konstytucyjnej z 6 kwietnia 2017 r. skarżąca wniosła o stwierdzenie niezgodności:

1) art. 37 § 4 p.u.s.p. w zakresie, w jakim umożliwia prezesowi sądu złożenie na piśmie uwagi dotyczącej uchybienia w zakresie sprawności postępowania sądowego i żądanie

usunięcia skutków tego uchybienia w sytuacji, gdy – przed zwróceniem uwagi – sędzia podjął czynności zmierzające do usunięcia skutków uchybienia lub skutki uchybienia usunął, z art. 45 ust. 1 w związku z art. 178 ust. 1 Konstytucji,

2) art. 131 § 3 i 5 p.u.s.p. z art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 i art. 2 Konstytucji.

Uzasadniając podniesione w skardze zarzuty, skarżąca zauważyła, że instytucja zwrócenia uwagi sędziemu, uregulowana w art. 37 § 4 p.u.s.p., obejmuje dwa instrumenty: nadzorczy i dyscyplinujący. O ile bowiem żądanie usunięcia skutków stwierdzonego uchybienia zmierza bezpośrednio do zmiany biegu postępowania sądowego, o tyle konsekwencje, jakie dla sędziego powoduje zwrócenie mu uwagi, sprowadzają się do ujemnego wpływu na ocenę przy ubieganiu się o awans oraz wydłużenia okresu wymaganego do zwiększenia wynagrodzenia. Rozważana instytucja pełni zatem podwójną rolę, umożliwiając sprawowanie nadzoru nad postępowaniem sądowym oraz dyscyplinowanie sędziego, co ma zapobiegać powtarzaniu przez niego błędów w przyszłości. Instrument dyscyplinujący ma przy tym jedynie charakter wtórny i pomocniczy, gwarantując, że kontrolowany sędzia niezwłocznie zastosuje się do dyspozycji usunięcia skutków naruszenia.

Skarżąca stwierdziła, że art. 37 § 4 p.u.s.p. znajduje zastosowanie w dwóch sytuacjach. Prezes sądu może zwrócić uwagę sędziemu zarówno wówczas, gdy ten nie dostrzegł samodzielnie uchybienia i nie usunął jego skutków, jak i wówczas, gdy sędzia – w momencie stwierdzenia uchybienia przez prezesa sądu – zdążył je już zauważyć i podjął czynności zmierzające do usunięcia jego skutków albo skutki te ustały (w obu wypadkach zwróceniu uwagi powinno jednak towarzyszyć żądanie usunięcia skutków uchybienia). Podkreślenia wymaga jednak, że jeżeli przed zwróceniem uwagi sędzia podjął niezbędne czynności zmierzające do usunięcia skutków uchybienia albo skutki te zostały usunięte, zwrócenie uwagi nie realizuje już funkcji nadzorczej, a żądanie usunięcia skutków uchybienia staje się bezprzedmiotowe. W takim wypadku aktualizuje się jedynie element dyscyplinujący omawianej instytucji, a zwrócenie uwagi realizuje wyłącznie funkcję penalną (represyjną) i prewencyjną, będące funkcjami postępowania dyscyplinarnego. W postępowaniu służącym weryfikacji zasadności zwrócenia uwagi nie stosuje się jednak przepisów regulujących postępowanie dyscyplinarne, które zapewniałyby sędziemu odpowiednie gwarancje procesowe, w tym w szczególności przepisów dotyczących przesłanek odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz postępowania dowodowego.

W ocenie skarżącej, art. 37 § 4 p.u.s.p. narusza art. 45 ust. 1 Konstytucji, który gwarantuje każdemu prawo do sądu właściwego, czyli sądu najbardziej odpowiedniego ze względu na charakter sprawy do przeprowadzenia postępowania i wydania rozstrzygnięcia. Jeżeli w momencie zwrócenia przez prezesa sądu uwagi sędziemu skutki uchybienia ustały lub podjęto wymagane czynności w celu ich usunięcia, zachowanie sędziego może być oceniane jedynie przez sąd dyscyplinarny w dyscyplinarnym trybie postępowania. Skoro skorzystanie z rozważanej instytucji nie służy wówczas realizacji funkcji nadzorczej, zastosowanie przez prezesa sądu w takiej sytuacji swoistej kary administracyjnej nie daje się uzasadnić. Jednocześnie za niedopuszczalne należy uznać przekazanie decyzji o dyscyplinarnym ukaraniu sędziego podmiotowi innemu niż niezawisły sąd. Co więcej, takie ukaranie stanowi zarazem ingerencję w sytuację zawodową sędziego, gdyż negatywnie oddziałuje na możliwość jego awansu oraz podwyższenia mu uposażenia.

Odnosząc się do art. 131 § 3 i 5 p.u.s.p., skarżąca zauważyła, że przyznaje on sędziemu prawo złożenia zażalenia na uchwałę odmawiającą uwzględnienia zastrzeżenia, o którym mowa w art. 37 § 4a p.u.s.p., wskazując jako właściwy do jego rozpoznania ten sam sąd dyscyplinarny w innym równorzędnym składzie. Jednocześnie podkreśliła, że art. 37 § 4a p.u.s.p. jest przepisem nieistniejącym. Wadliwe przywołanie go w zakwestionowanej regulacji powoduje, że prawo złożenia zażalenia ma charakter pusty, a rozstrzygnięcie o prawach i obowiązkach sędziego zostaje wydane na podstawie – niezawierającej treści normatywnej – art. 131

§ 3 i 5 p.u.s.p. W konsekwencji prawo sędziego do rozpoznania jego sprawy przez sąd oraz do zaskarżenia orzeczenia wydanego w pierwszej instancji nie może zostać prawidłowo zrealizowane. Omawianą regulację należy uznać za niezgodną z Konstytucją, gdyż jest sprzeczna z zasadami przyzwoitej legislacji (art. 2 Konstytucji).

2. Postanowieniem z 13 września 2018 r., sygn. Ts 76/17, Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Skarżąca złożyła zażalenie na to rozstrzygnięcie. Postanowieniem z 20 sierpnia 2019 r., sygn. Ts 76/17, Trybunał uwzględnił je wyłącznie w zakresie dotyczącym badania zgodności art. 131 § 3 i 5 p.u.s.p. z art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 i art. 2 Konstytucji.

3. W piśmie z 17 grudnia 2019 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, wnosząc o umorzenie 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. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Prokurator Generalny zauważył, że zarzut podniesiony w skardze konstytucyjnej wobec art. 131 § 3 i 5 p.u.s.p. skierowany został w stosunku do treści zawartej w nim regulacji w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy z dnia 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1139, ze zm.; dalej: ustawa zmieniająca). Skarżąca zwróciła przy tym uwagę, że art. 131 § 3 p.u.s.p. odwoływał się do nieistniejącego art. 37 § 4a p.u.s.p., derogowanego 28 marca 2012 r. przez art. 1 pkt 30 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192), konstatując, iż skoro pierwszy wymieniony przepis konstruował puste prawo do zażalenia, to również art. 131 § 5 p.u.s.p. nie zawierał treści normatywnej. Jak zauważył uczestnik postępowania, należy jednak uwzględnić, że 21 czerwca 2017 r. wszedł w życie art. 2 pkt 49 ustawy zmieniającej, który usunął mankamenty legislacyjne zaskarżonych przepisów. Jako że ustawa zmieniająca nie zawierała przepisów przejściowych, zakwestionowane regulacje utraciły moc obowiązującą.

Prokurator Generalny wskazał zarazem, że o ile skarżąca może mieć rację co do niezgodności zakwestionowanych przepisów z Konstytucją, o tyle nie jest podmiotem legitymowanym do wniesienia skargi konstytucyjnej. Nie doznała bowiem naruszenia swoich wolności i praw określonych w Konstytucji. Niezależnie od tego, czy określony przepis prawny generuje wątpliwości co do zgodności z konstytucyjnymi uregulowaniami wolności i praw jednostki, znaczenie ma jedynie to, czy *in concreto* ingeruje on negatywnie w sytuację skarżącej. Zapadłe wobec niej rozstrzygnięcie miało charakter merytoryczny, żadną miarą nie odnosząc się do przysługującego jej prawa do sądu lub prawa do zaskarżenia orzeczenia zapadłego w pierwszej instancji. Toteż skarżąca nie była w stanie wykazać, że w treści zakwestionowanych przepisów tkwiła przyczyna naruszenia jej praw konstytucyjnych określonych w art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji.

4. W piśmie z 25 maja 2020 r. w imieniu Sejmu stanowisko w sprawie zajął jego Marszałek, wnosząc o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadniając wniosek o umorzenie postępowania, Marszałek Sejmu stwierdził, że skarżąca nie była legitymowana do wniesienia skargi konstytucyjnej, gdyż w jej sprawie, w wyniku złożenia przez nią zażalenia, podjęta została uchwała Sądu Apelacyjnego w W. – Sądu Dyscyplinarnego z 27 października 2016 r., sygn. akt [...]. Stanowiła ona orzeczenie merytoryczne, rozstrzygające o odpowiedzialności skarżącej, a nie o przysługującym jej prawie do sądu i prawie do zaskarżania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji. Okolicznością

przemawiającą za naruszeniem tych praw byłoby wydanie postanowienia o odrzuceniu zażalenia ze względu na brak podstaw prawnych jego rozpoznania. Mimo że art. 131 § 3 p.u.s.p. zawierał odwołanie do przepisu uchylonego, Sąd Apelacyjny w W. – Sąd Dyscyplinarny nie uznał, że zakwestionowane przepisy były pozbawione treści normatywnej; w drodze wykładni ustalił takie ich znaczenie, które umożliwiło skarżącej skorzystanie z prawa złożenia zażalenia.

Co istotne, wady legislacyjne art. 131 § 3 i 5 p.u.s.p. zostały usunięte przez ustawę zmieniającą, która weszła w życie 21 czerwca 2017 r. Mając na uwadze, że ustawa ta nie zawierała przepisów intertemporalnych, zaskarżone regulacje utraciły moc obowiązującą.

5. Rzecznik Praw Obywatelskich, zawiadomiony o toczącym się postępowaniu w sprawie niniejszej skargi konstytucyjnej, nie zgłosił w nim swojego udziału.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Skarga konstytucyjna powinna przy tym spełniać warunki określone w ustawie z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK).

2. Skarga konstytucyjna inicjująca postępowanie w niniejszej sprawie nie spełnia warunków warunkujących jej merytoryczne rozpoznanie, co pociągnęło za sobą konieczność umorzenia postępowania w całości na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Przedmiotem skargi może być bowiem jedynie zarzut niezgodności określonej regulacji prawnej z Konstytucją, jeżeli na podstawie takiej regulacji podjęto rozstrzygnięcie negatywnie ingerujące w konstytucyjne wolności lub prawa jednostki. Potwierdzając trafność argumentacji przedstawionej w pismach Sejmu i Prokuratora Generalnego, Trybunał Konstytucyjny uznał, że w wypadku skarżącej – pomimo przedstawienia przez nią zastrzeżeń co do zgodności zakwestionowanych regulacji z Konstytucją – nie doszło do naruszenia przysługującego jej prawa do sądu lub prawa do zaskarżania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji.

3. Podniesiony w skardze zarzut niezgodności z Konstytucją został sformułowany wobec art. 131 § 3 i 5 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 2072, ze zm.; dalej: p.u.s.p.) w brzmieniu ustalonym przez art. 1 pkt 31 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o prokuraturze, ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 228, poz. 2256). Przepisy te miały następującą treść: „Na uchwałę odmawiającą uwzględnienia zastrzeżenia, o którym mowa w art. 37 § 4a, sędziemu przysługuje zażalenie” (art. 131 § 3); „Zażalenie rozpoznaje sąd dyscyplinarny drugiej instancji, a w przypadkach, o których mowa w § 3, ten sam sąd dyscyplinarny w innym równorzędnym składzie” (art. 131 § 5). Należało jednak podkreślić, że zastrzeżenia skarżącej dotyczyły jedynie pewnego okresu obowiązywania zakwestionowanych regulacji, a mianowicie od 28 marca 2012 r. do 20 czerwca 2017 r. Konieczne było bowiem wzięcie pod uwagę, że:

1) 28 marca 2012 r. wszedł w życie art. 1 pkt 30 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 203, poz. 1192), na mocy którego art. 37 p.u.s.p. nadano nowe brzmienie i redakcję, usuwając z niego § 4a („W razie złożenia zastrzeżenia, organ, o którym mowa w § 4, uchyla uwagę albo przekazuje sprawę do rozpoznania sądowi dyscyplinarnemu”), a odpowiadającą mu treść zamieszczając w § 5; spowodowało to, iż zawarte w art. 131 § 3 p.u.s.p. odwołanie stało się puste,

2) 21 czerwca 2017 r. wszedł w życie art. 2 pkt 49 lit. b i c ustawy z dnia 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1139, ze zm.), na mocy którego znowelizowano treść zaskarżonych regulacji, usuwając w art. 131 § 3 p.u.s.p. błędne odwołanie do art. 37 § 4a p.u.s.p. i eliminując w ten sposób powstałą wcześniej wadę legislacyjną.

4. Trybunał Konstytucyjny przypominał, że zgodnie z jego jednolitym orzecznictwem, zasada poprawnej legislacji, wywodzona z art. 2 Konstytucji, nie jest samodzielnym wzorcem kontroli w postępowaniu zainicjowanym wniesieniem skargi konstytucyjnej, gdyż nie ustanawia ona dla jednostek żadnych praw lub wolności. Może natomiast zostać powiązana z innymi postanowieniami konstytucyjnymi, które takie prawa lub wolności przewidują. Rozważane powiązanie jest jednak uzasadnione wyłącznie wówczas, gdy mankamenty legislacyjne zakwestionowanej regulacji prawnej, a w zasadzie powstałe w ich wyniku wątpliwości interpretacyjne negatywnie oddziałują na możliwość korzystania przez jednostki z przysługujących im praw lub wolności konstytucyjnych, co znajduje potwierdzenie w zapadłych w ich sprawach rozstrzygnięciach.

Odnosząc poczynione ustalenia do niniejszej sprawy, Trybunał Konstytucyjny zauważył, że w skardze konstytucyjnej nie podniesiono w rzeczywistości innego zarzutu niezgodności z Konstytucją niż dotyczący naruszenia zasady poprawnej legislacji. Skarżąca nie przedstawiła bowiem żadnych materialnych zastrzeżeń wobec treści art. 131 § 3 i 5 p.u.s.p. relevantnych z punktu widzenia art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji. Jej zdaniem, wada legislacyjna obarczająca zakwestionowane regulacje miałyby *per se* przesądzać o naruszeniu prawa do sądu oraz prawa do zaskarżania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji. Nie wykazała jednak, by błędne odwołanie w treści zaskarżonego uregulowania do uchylonego art. 37 § 4a p.u.s.p. negatywnie wpłynęło na możliwość wniesienia przez nią zażalenia na uchwałę odmawiającą uwzględnienia zastrzeżenia do uwagi prezesa sądu; wręcz przeciwnie, Sąd Apelacyjny w W. – Sąd Dyscyplinarny, dokonując interpretacji naprawczej art. 131 § 3 i 5 p.u.s.p., mającej w tym wypadku właśnie charakter wykładni prokonstytucyjnej, złożone przez skarżącą zażalenie rozpoznał, podejmując odpowiednie rozstrzygnięcie merytoryczne. W tej sytuacji Trybunał uznał, że w sprawie skarżącej nie doszło do naruszenia przysługujących jej wolności lub praw konstytucyjnych, wobec czego miał obowiązek umorzyć postępowanie.