



Warszawa, dnia 28. 11. 2023 r.

1001-8.TK.127.2023

SK 81/23

3240  
TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną R P., wnoszącego o zbadanie zgodności art. 52 ust. 5 ustawy z dnia 9 października 2009 r. o dyscyplinie wojskowej (Dz. U. z 2021 r., poz. 1489) w zakresie, w jakim „na postanowienie organu odwoławczego zażalenie nie przysługuje”, z:

- 1) art. 24 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 32 ust. 1 Konstytucji,
- 3) art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji,
- 4) art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 Konstytucji

- wszystkie wzorce w związku z art. 176 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji

– na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) –

**przedstawiam następujące stanowisko:**

- 1) **art. 52 ust. 5 ustawy z dnia 9 października 2009 r. o dyscyplinie wojskowej (Dz. U. z 2021 r., poz. 1489) jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji;**

- 2) w pozostałym zakresie 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. z 2019 r., poz. 2393) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

## UZASADNIENIE

R P. (dalej: Skarżący) wniósł o zbadanie art. 52 ust. 5 ustawy z dnia 9 października 2009 r. o dyscyplinie wojskowej (Dz. U. z 2021 r., poz. 1489; dalej: zaskarżona ustawa lub u.d.w.) w zakresie, w jakim „na postanowienie organu odwoławczego zażalenie nie przysługuje”, z wymienionymi na wstępie wzorcami kontroli.

Skarga konstytucyjna wniesiona została na tle następującego stanu faktycznego.

Orzeczeniem dowódcy jednostki wojskowej z stycznia 2022 r. Skarżący został ukarany karą dyscyplinarną usunięcia z zawodowej służby wojskowej.

Po rozpoznaniu wniesionego przez Skarżącego odwołania Wojskowy Sąd Garnizonowy (dalej: WSG) w S , postanowieniem z marca 2022 r., sygn. , utrzymał w mocy powyższe orzeczenie.

Skarżący złożył „odwołanie/zażalenie” na to postanowienie.

Prezes WSG w S , zarządzeniem z kwietnia 2022 r., odmówił – na podstawie art. 429 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2022 r., poz. 1375 ze zm.) – przyjęcia zażalenia jako niedopuszczalnego z mocy ustawy. W uzasadnieniu zarządzenia wskazano, że, zgodnie z art. 52 ust. 5 u.d.w., od orzeczenia WSG w S , będącego w rozpatrywanym przypadku organem odwoławczym, zażalenie nie przysługuje.

Wojskowy Sąd Okręgowy (dalej: WSO) w P postanowieniem z maja 2022 r., sygn. , nie uwzględnił zażalenia Skarżącego na zarządzenie

Prezesa WSG w S z kwietnia 2022 r. WSO w P w pełni podzielił argumentację zaprezentowaną w zaskarżonym zarządzeniu uzasadniająca odmowę przyjęcia zażalenia na postanowienie WSG w S z marca 2022 r.

Skarżący stwierdza, że wynikający z art. 52 ust. 5 u.d.w. brak możliwości zaskarżenia postanowienia organu odwoławczego pozbawia obwinionego w postępowaniu dyscyplinarnym prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły Sąd oraz zamyka obwinionemu drogę sądową do dochodzenia naruszonych wolności oraz praw, poprzez rozpoznanie sprawy w postępowaniu sądowym w jednej instancji. Zastosowanie najsurowszej kary dyscyplinarnej w postaci usunięcia ze służby wymaga rozpoznania sprawy przez sądy dwóch instancji, co jest – zdaniem Skarżącego – standardem konstytucyjnym.

Skarżący wskazuje, że art. 176 Konstytucji zawiera skierowaną do ustawodawcy dyrektywę ukształtowania co najmniej dwuinstancyjnego postępowania sądowego. Rozpatrzenie sprawy dyscyplinarnej w pierwszej instancji przez dowódcę jednostki nie jest rozpoznaniem przez niezawisły sąd, a tym samym nie sposób twierdzić, iż sprawa została zbadana przez sądy dwóch instancji. Skarżącego pozbawiono prawa do zaskarżenia postanowienia WSG w S , a tylko rozstrzygnięcie tego sądu spełnia wymóg „niezależności, bezstronności i niezawisłości”. Takie orzeczenie, w ocenie Skarżącego, zgodnie z konstytucyjnym standardem, winno zostać skontrolowane przez sąd drugiej instancji.

Skarżący upatruje niezgodności kwestionowanej normy z art. 24 Konstytucji, bowiem spowodowała ona brak ochrony wykonywanej pracy. Skoro zgodnie z Konstytucją praca ma podlegać ochronie, to ochrona winna być wykonywana przez sądy dwóch instancji.

Skarżący stwierdza, że w przypadku innych zawodów w razie usunięcia z zawodu obowiązuje konstytucyjny standard dwuinstancyjnego postępowania sądowego. Brak takiego standardu w odniesieniu do żołnierzy zawodowych ma prowadzić do naruszenia zasady równości z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem Skarżącego, kwestionowana norma, na skutek tego, że nie przewiduje dwuinstancyjnego postępowania sądowego, nie chroni prawa do wynagrodzenia uzyskiwanego z tytułu wykonywanej pracy i w konsekwencji pozbawia Skarżącego własności, tj. wynagrodzenia, czym narusza art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji.

Skarżący wskazuje, że przewidziane w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawo do sądu wymaga zapewnienia jednostkom skutecznej ochrony praw na drodze sądowej. W postępowaniu dyscyplinarnym prawo do sądu pełni szczególną rolę, gdyż postępowanie to ma charakter represyjny. Przepisy ustawowe nie powinny ograniczać możliwości merytorycznego zbadania zarzutów formułowanych przez obwinionego. Zdaniem Skarżącego, zaskarżony przepis przewiduje „niedozwoloną barierę” zakresu kontroli sądowej, ogranicza zakres drogi sądowej w postępowaniach dyscyplinarnych, a tym samym nie zapewnia pełnej kontroli sądowej orzeczeń, w szczególności w zakresie tak poważnego skutku, jakim jest usunięcie ze służby.

Przedstawiony w skardze konstytucyjnej problem konstytucyjny opiera się na twierdzeniu, że brak możliwości kontroli prawidłowości orzeczenia dyscyplinarnego w toku dwuinstancyjnego postępowania sądowego stoi w sprzeczności z art. 176 Konstytucji i w konsekwencji narusza również pozostałe powołane wzorce kontroli.

Zaskarżony przepis u.d.w. ma następujące brzmienie:

„Na postanowienie organu odwoławczego zażalenie nie przysługuje.”.

Merytoryczna ocena podniesionego w skardze zarzutu uzależniona jest od ustalenia, czy Trybunał Konstytucyjny ma podstawy do rozpoznania tej sprawy.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, na każdym etapie postępowania niezbędne jest kontrolowanie, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania. Wynik wstępnej kontroli skargi konstytucyjnej nie przesądza bowiem definitywnie o dopuszczalności jej merytorycznego rozpoznania (zob. wyrok z 22 lipca 2021 r., sygn. SK 60/19, OTK ZU z 2021 r., seria A, poz. 44 i powołane tam orzeczenia Trybunału).

Skarga konstytucyjna jest nadzwyczajnym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Przesłanki wniesienia oraz merytorycznego rozpoznania tego środka zostały uregulowane w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz w przepisach ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej: ustawa o TK). Do formalnych wymogów skargi konstytucyjnej, określonych w art. 53 ust. 1 ustawy o TK, należą m.in.: wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego, i w jaki sposób, zostały naruszone, a także uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na poparcie tego zarzutu. Obowiązek wypełnienia tych wymogów spoczywa na skarżącym. Nie jest natomiast rolą Trybunału Konstytucyjnego zastępowanie skarżącego w realizacji tego obowiązku, gdyż Trybunał nie może podejmować ani prowadzić spraw z urzędu. Uzasadnienie zarzutów nie może być traktowane powierzchownie i instrumentalnie, nie może mieć charakteru pozornego. Z tego samego względu nie wystarcza sformułowanie samej tezy o niekonstytucyjności przepisu wraz z przytoczeniem literalnego brzmienia wzorca kontroli (zob. wyrok z 31 lipca 2015 r., sygn. K 41/12, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 102).

Warto przy tym odnotować, że aktualna regulacja tej materii stanowi powtórzenie unormowań wcześniejszych oraz ich doprecyzowanie na podstawie dorobku orzecznictwa i doktryny (stąd aktualność – w tym zakresie – orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wydanych w poprzednio obowiązujących stanach prawnych).

Z uwagi na domniemanie konstytucyjności przepisów prawa, skarżący obowiązany jest przedstawić konkretne i przekonujące argumenty świadczące o niekonstytucyjności zakwestionowanych regulacji. Tym samym skarżący nie tylko winien wskazać, jakie konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone kwestionowaną regulacją, lecz także opisać „sposób” tego naruszenia. Argumenty te muszą koncentrować się na problemie merytorycznej niezgodności zachodzącej między unormowaniami stanowiącymi przedmiot skargi konstytucyjnej a tymi, które określone są w niej jako wzorce kontroli. Tym samym nie wystarczy, że skarżący wskaże określone przepisy oraz przepisy konstytucyjne, z którymi są one, w jego opinii, niezgodne. Musi on także wyjaśnić, na czym owa niezgodność polega. Jest to przesłanka konieczna do uznania dopuszczalności skargi konstytucyjnej (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2 lutego 2012 r., sygn. SK 14/09, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 17 oraz postanowienie z 15 grudnia 2021 r., sygn. SK 13/17, OTK ZU z 2022 r., seria A, poz. 15).

Ustalając warunki właściwego wywiązania się przez podmiot inicjujący kontrolę konstytucyjności prawa z wymogu uzasadnienia postawionego zarzutu niekonstytucyjności, Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że nie czyni zadość rozważanej powinności samo przywołanie przepisu stanowiącego przedmiot kontroli i przepisu będącego wzorcem tej kontroli (nawet wraz z podaniem sposobu rozumienia obu wymienionych przepisów) bez przedstawienia chociażby jednego argumentu wskazującego na niezgodność tych regulacji prawnych (zob. postanowienie z 26 listopada 2019 r., sygn. K 5/16, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 66). Co więcej, nie realizują omawianych wymagań

uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań (zob. wyrok z 31 lipca 2015 r., sygn. K 41/12, *op. cit.*).

Odnotować także należy, że ustrojodawca przewidział ograniczenia wynikające z art. 79 ust. 1 Konstytucji w zakresie wskazywania w skardze konstytucyjnej wzorców kontroli kwestionowanego uregulowania. Mianowicie, skarga konstytucyjna służy tylko w przypadku, gdy naruszone zostały wolności lub prawa konstytucyjne. Innymi słowy, samodzielną podstawę skargi konstytucyjnej mogą stanowić jedynie takie przepisy konstytucyjne, z których treści można wyprowadzić publiczne prawo podmiotowe. Nie można tym samym skargi oprzeć wyłącznie na naruszeniu zasad polityki państwa, jak również na naruszeniu takich przepisów Konstytucji, które dotyczą zasad ustroju państwa czy kierunków działania organów władzy publicznej. Jeżeli skarga jest oparta na tego rodzaju wzorcach konstytucyjnych, Trybunał Konstytucyjny odmawia nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej lub umarza postępowanie (zob. L. Bosek, M. Wild, uwagi do art. 79, [w:] *Konstytucja RP, Komentarz, art. 1-86*, tom I, red. M. Safjan, L. Bosek, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 1845).

Z postanowień rozdziału I Konstytucji można odczytać podstawowe zasady ustroju Rzeczypospolitej, m.in. zasadę demokratycznego państwa prawa (art. 2) oraz zasadę ochrony pracy (art. 24). Do podstawowych zasad ustrojowych należy również zaliczyć zasadę równości (art. 32 ust. 1), o której mowa w rozdziale II Konstytucji.

Również w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dominuje pogląd, że zasady konstytucyjne nie mogą być samodzielną podstawą skargi konstytucyjnej. Opiera się on na założeniu, że z zasad tych nie wynikają w sposób bezpośredni wolności i prawa. W ocenie przedstawicieli doktryny, „[p]owyższe stanowisko należy zaakceptować z tym zastrzeżeniem, że zasada konstytucyjna może być przywołana w skardze jako jeden z elementów wzorca kontroli. Na przykład, pogwałcenie przez ustawodawcę jednej z zasad szczegółowych, wywodzonych z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (...), może w efekcie

doprowadzić do niedopuszczalnego naruszenia wolności lub prawa konstytucyjnego. W takim przypadku obowiązkiem skarżącego jest jednak przytoczenie wzorca kontroli wywodzonego nie tylko z art. 2 [K]onstytucji, lecz również z przepisu szczegółowego [K]onstytucji, wyrażającego naruszoną wolność lub prawo” (J. Trzcíński, M. Wiácek, uwagi do art. 79, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, s. 900 – 901; vide te¿ – powołane tam orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego).

Zgodnie z ugruntowaną w praktyce orzecniczej Trybunału Konstytucyjnego zasadą *falsa demonstratio non nocet*, decydujące znaczenie dla wyznaczenia ram postępowania ma istota sprawy, ustalana na podstawie treści argumentacji przedstawionej przez wnoszącego o zbadanie kwestionowanego uregulowania. Nie rozstrzyga zatem sam sposób formalnego oznaczenia w *petitum* pytania prawnego (skargi, wniosku) przepisów, które są kwestionowane, ani postanowień konstytucyjnych, z których sąd pytający (skarżący, wnioskodawca) wywodzi wzorce kontroli.

Zasada *falsa demonstratio non nocet* nie może jednak służyć sanowaniu przez Trybunał Konstytucyjny uchybień formalnych pisma procesowego mającego inicjować postępowanie. Trybunał nie jest bowiem w stanie uzupełnić pytania prawnego (skargi konstytucyjnej, wniosku) o wzorce kontroli niewskazane przez podmiot inicjujący postępowanie ani zdjąć z tego podmiotu ciężaru obowiązku obalenia domniemania konstytucyjności (zob. postanowienie z 7 marca 2017 r., sygn. K 40/13, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 12).

Przytoczone poglądy Trybunału Konstytucyjnego i doktryny stanowią podstawę oceny w przedmiocie dopuszczalności merytorycznego rozpoznania analizowanej skargi konstytucyjnej.



W pierwszej kolejności należy zauważyć, że na mocy art. 823 pkt 14 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie ojczyzny (Dz. U., poz. 2305 ze zm.) zaskarżona ustawa utraciła moc.

Okoliczność ta – w świetle art. 59 ust. 3 ustawy o TK – nie stanowi podstawy do umorzenia postępowania zainicjowanego analizowaną skargą konstytucyjną, gdyż wydanie orzeczenia w tej sprawie uzasadnione jest koniecznością ochrony konstytucyjnych praw Skarżącego.

W dalszej kolejności zasadne jest określenie zakresu zaskarżenia i dopuszczalnych wzorców kontroli.

Skarżący w *petitum* skargi wniósł o stwierdzenie niezgodności z powołanymi wzorcami art. 52 ust. 5 u.d.w. w zakresie, w jakim „na postanowienie organu odwoławczego zażalenie nie przysługuje”.

Mimo sformułowania zaskarżenia w sposób zakresowy, Skarżący w rzeczywistości kwestionuje istotę rozwiązania przyjętego przez ustawodawcę i całą zawartość normatywną art. 52 ust. 5 u.d.w., a nie jedynie pewien jej zakres.

W analizowanej skardze podważono zgodność art. 52 ust. 5 u.d.w. z wzorcami kontroli wymienionymi w czterech punktach z uzupełnieniem, że każdy z nich należy rekonstruować w związku z art. 176 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W pierwszej kolejności ocenie poddane zostaną te związkowe wzorce kontroli.

W odniesieniu do art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej – oprócz przytoczenia jego treści – w skardze konstytucyjnej nie zawarto żadnych argumentów świadczących o ewentualnym ograniczeniu w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności lub praw z uchybieniem reguł określonych w tym przepisie. Uzasadnienie skargi w zakresie tego powołanego związkowo wzorca kontroli nie spełnia w najmniejszym nawet stopniu wymagań wynikających z art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

Kwestię braku możliwości kontroli prawidłowości orzeczenia dyscyplinarnego w toku dwuinstancyjnego postępowania sądowego Skarżący uczynił osią całego wyводу o niekonstytucyjności zakwestionowanego uregulowania. Brak ten w konsekwencji ma prowadzić do naruszenia pozostałych wzorców kontroli wyszczególnionych w czterech punktach *petitum* skargi. Po analizie uzasadnienia skargi można nawet rozważać, czy intencją Skarżącego nie było uczynienie art. 176 ust. 1 Konstytucji głównym wzorcem kontroli, a pozostałych przepisów wymienionych w *petitum* skargi – związkowymi.

Jednak wobec wykazanej poniżej nieadekwatności wzorca kontroli z art. 176 ust. 1 ustawy zasadniczej, odstąpiono od takiej rekonstrukcji – w oparciu o zasadę *falsa demonstratio non nocet* – wzorców kontroli.

Przepis art. 176 Konstytucji stanowi, że postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne, i odsyła do ustawy w zakresie regulacji ustroju sądów, właściwości sądów oraz postępowania przed sądami. Instancyjny model postępowania został zadeklarowany w art. 176 ust. 1 ustawy zasadniczej w odniesieniu do postępowania sądowego, niezależnie od przedmiotu sprawy. Dotyczy on zatem postępowań w sprawach cywilnych, karnych oraz sprawach należących do kompetencji sądów administracyjnych. Zakresem zastosowania art. 176 ust. 1 Konstytucji nie są natomiast objęte postępowania niesądowe.

Wymaganiu instancyjności powinny zatem odpowiadać postępowania, których prowadzenie należy do kompetencji sądów jako organów władzy sądowniczej powołanych do sprawowania wymiaru sprawiedliwości (art. 175 ust. 1 Konstytucji). W układach, które łączą kompetencję organu pozasądowego i sądu, problem stosowania art. 176 ust. 1 Konstytucji występuje w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przy ocenie możliwości odejścia od instancyjności w postępowaniu sądowym toczącym się w związku lub po zakończeniu postępowania przed organem pozasądowym. W tym zakresie w orzecznictwie Trybunału utrwaliło się stanowisko, według którego wymaganie dwuinstancyjności nie dotyczy tych postępowań, w których sąd realizuje funkcję

kontrolną nad działalnością organu pozasądowego. Idąc tym torem, Trybunał Konstytucyjny zanegował stosowanie art. 176 ust. 1 ustawy zasadniczej w postępowaniu, w którym sąd rozpoznaje środki zaskarżenia od orzeczeń organów dyscyplinarnych, choćby ustawodawca określał je mianem sądów (zob. P. Grzegorzczak, uwagi do art. 176, [w:] *Konstytucja RP, Komentarz, art. 87-243*, tom II, red. M. Safjan, L. Bosek, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 990-991 i powołane tam orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego).

Worzec kontroli z art. 176 ust. 1 Konstytucji należy zatem uznać za nieadekwatny w analizowanej sprawie.

Postępowanie w zakresie powołanych związkowo wzorców kontroli z art. 176 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji podlega zatem umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W odniesieniu do naruszenia przez zaskarżone uregulowanie art. 24 Konstytucji Skarżący wyraża przekonanie, że ochrona pracy winna być wykonywana przez sądy dwóch instancji, a ewentualne rozstrzygnięcia jednoinstancyjne wskazują na niepełność ochrony.

Artykuł 24 ustawy zasadniczej, ze względu na swoją treść oraz umiejscowienie w systematyce Konstytucji, stanowi jedną z zasad ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, a tym samym wskazuje szczególną rolę, jaką pełni praca, oraz ma na celu zapewnienie jej szczególnej ochrony. Z zasady zawartej w art. 24 Konstytucji wynika obowiązek stwarzania przez państwo gwarancji ochrony pracowników, w tym ochrony przed niezgodnymi z prawem lub nieuzasadnionymi działaniami pracodawcy. Zasadę ochrony pracy należy rozumieć z jednej strony jako normę programową, skierowaną do prawodawcy, z drugiej strony, należy zwrócić uwagę, iż pomimo niewynikania bezpośrednio z analizowanego artykułu żadnych praw podmiotowych, ma on odniesienie do wielu innych przepisów konstytucyjnych, w tym także do przepisów określających prawa i wolności konstytucyjne. W szczególności można stwierdzić, że naruszenie pewnych praw lub wolności konstytucyjnych powoduje

w konsekwencji naruszenie zasady ochrony pracy określonej w art. 24. Przepis ten może stanowić w pewnych przypadkach samoistny, bezpośredni wzorzec kontroli konstytucyjnej, jednak stanowi on przede wszystkim wzorzec kontroli pośredni (II stopnia). Niezgodność regulacji prawnych ustawowych lub podustawowych z art. 24 można stwierdzić przede wszystkim wówczas, gdy ustali się, że naruszenie zasady ochrony pracy jest konsekwencją naruszenia przez te regulacje praw lub wolności konstytucyjnych. Do zastosowania art. 24 potrzebne jest wskazanie normy konstytucyjnej wywodzącej się z omawianego artykułu (zob. A. Sobczyk, D. Buch, uwagi do art. 24, [w:] *Konstytucja RP ...*, tom I, *op. cit.*, s. 648).

Skarżący, wnosząc o stwierdzenie niezgodności art. 52 ust. 5 u.d.w. z art. 24 Konstytucji, przedstawił jedynie swoje przekonanie, że konstytucyjny standard ochrony pracy wymaga rozpatrywania odwołania od orzeczenia dyscyplinarnego przez sądy dwóch instancji, lecz nie poparł tego twierdzenia żadnymi adekwatnymi argumentami i nie wykazał w tym kontekście naruszenia przysługujących mu praw lub wolności konstytucyjnych.

Zgodnie z poglądami powołanymi w części zawierającej omówienie wymogów formalnych skargi konstytucyjnej, oparcie jej na samodzielnym wzorcu kontroli zawierającym podstawową zasadę ustroju Rzeczypospolitej bez powiązania z wzorcem szczegółowym, wyrażającym naruszoną wolność lub prawo, stanowi podstawę do umorzenia postępowania w zakresie takiego wzorca głównego.

Naruszenie zasady równości z art. 32 ust. 1 Konstytucji Skarżący stara się wykazać poprzez stwierdzenie, że rozpoznawanie spraw dyscyplinarnych wielu zawodów odbywa się w toku dwóch instancji sądowych. Jako przykłady podaje uregulowania dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej lekarzy, adwokatów i radców prawnych.

Formułując ten zarzut, Skarżący – po pierwsze – nie zauważa, że podane przez niego przykłady rozpoznawania spraw dyscyplinarnych przez sądy dwóch

instancji dotyczą postępowania przed sądami poszczególnych korporacji zawodowych. Nie są to sądy w rozumieniu art. 45, art. 175 i art. 176 Konstytucji. Odwołania od orzeczeń tych korporacyjnych sądów drugiej instancji rozpoznawane są natomiast tylko przez jedną instancję sądu w znaczeniu konstytucyjnym.

Po drugie, zasada równości wobec prawa nakazuje identyczne traktowanie wszystkich adresatów norm prawnych znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej. Z zasady tej wynika zatem nakaz równego (jednakowego) traktowania wszystkich adresatów norm prawnych charakteryzujących się w takim samym stopniu tą samą, relewantną cechą, co oznacza zarówno zakaz dyskryminowania, jak i faworyzowania takich osób. Ustalenie naruszenia w konkretnym stanie faktycznym zasady równości musi być poprzedzone wskazaniem kręgu adresatów budzącej wątpliwości normy prawnej oraz wskazaniem tych elementów określających ich sytuację, które są prawnie relewantne (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 29 maja 2001 r., sygn. K 5/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 87; 14 lipca 2004 r., sygn. SK 8/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 65; 5 kwietnia 2011 r., sygn. P 6/10, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 19).

Z zasady równości nie można jednak wyprowadzić bezwzględnego obowiązku ustawodawcy identycznego traktowania w każdej sytuacji wszystkich podmiotów, którym można przypisać cechę relewantną. Trybunał wielokrotnie zwracał uwagę, że nierówne traktowanie podmiotów podobnych nie musi oznaczać dyskryminacji lub uprzywilejowania, a w konsekwencji – niezgodności z art. 32 Konstytucji. Wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą mieć charakter wyjątkowy i zawsze być odpowiednio uargumentowane.

Po pierwsze, zróżnicowanie musi pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści. Innymi słowy, zróżnicowania nie

można dokonać według dowolnie ustalonego kryterium. Po drugie, waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych. Po trzecie, argumenty przemawiające za zróżnicowaniem muszą pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

Według utrwalonej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego, art. 32 ust. 1 Konstytucji – spełniający funkcję gwaranta określonego standardu kreowania przez ustawodawcę wolności i praw oraz korzystania z nich przez podmioty – nie może stanowić samodzielnego wzorca kontroli w trybie skargi konstytucyjnej. Przepis ten może być powołany jedynie w związku z innymi normami konstytucyjnymi chroniącymi poszczególne prawa i wolności naruszone przez zakwestionowane w skardze przepisy (zob. wyrok z 19 maja 2015 r., sygn. SK 1/14, OTK ZU nr 5/A/2015, poz. 64 i powołane tam orzeczenia Trybunału).

Skarżący nie wskazał relewantnej cechy wspólnej stanowiącej podstawę do identycznego ukształtowania zasad odpowiedzialności dyscyplinarnej żołnierzy zawodowych i porównywanych w skardze pracowników wykonujących inne zawody, nie przeanalizował, jakie argumenty przemawiają za odmiennym traktowaniem takich podmiotów, ani nie podał, jakie inne jego prawa lub wolności zostały naruszone w związku z naruszeniem zasady równości.

W uzasadnieniu analizowanej skargi konstytucyjnej Skarżący podał, w czym „upatruje niezgodność kwestionowanej normy z art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji”. Zdaniem Skarżącego, kwestionowana norma – na skutek tego, że nie przewiduje dwuinstancyjnego postępowania sądowego – nie chroni prawa do wynagrodzenia uzyskiwanego z tytułu wykonywanej pracy i w konsekwencji pozbawia Skarżącego własności.

W skardze nie przedstawiono żadnych argumentów na poparcie zaprezentowanej tezy. W szczególności nie podjęto nawet próby wykazania, jaki jest bezpośredni wpływ na otrzymywane wynagrodzenie braku możliwości odwołania się od orzeczenia sądu. Kwestionowana norma zawarta jest w przepisie proceduralnym dotyczącym sądowej kontroli postępowania dyscyplinarnego. Oczywiście wynik takiego postępowania może mieć wpływ na wynagrodzenie żołnierza, lecz ten fakt nie jest równoznaczny z niekonstytucyjną ingerencją we własność w następstwie ustanowienia jednoinstancyjnej kontroli sądu.

Własność nie ma charakteru absolutnego. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie akcentuje się bardzo wyraźnie, że „prawo własności, choć stanowi najpełniejsze z praw majątkowych, nie może być traktowane jako *ius infinitum* i może podlegać ograniczeniom” (L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska, uwagi do art. 64, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej ...*, *op. cit.*, s. 614-615 i powołane tam orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego). W art. 64 ust. 2 Konstytucji wyrażono zasadę równej dla wszystkich ochrony własności, innych praw majątkowych i prawa dziedziczenia. Artykuł 64 ust. 3 Konstytucji legitymizuje natomiast ustawodawcze ograniczenia własności i wyznacza zarazem ramy dopuszczalnych ograniczeń tej wolności.

Skarżący, mimo powołania wzorców kontroli z art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji, nie odnosi się w ogóle do kwestii naruszenia równej ochrony własności i nie wykazuje, że ewentualne ograniczenie własności ma miejsce z naruszeniem wymogów określonych w art. 64 ust. 3 ustawy zasadniczej. Oprócz sformułowania zarzutu nie przedstawia dowodów świadczących o niezgodności zaskarżonej normy z art. 64 ust. 1 Konstytucji.

Ostatnim wzorcem kontroli Skarżący uczynił art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 Konstytucji. W uzasadnieniu skargi krótko odniesiono się do naruszenia kwestionowanej regulacji z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Brak jest natomiast jakiegokolwiek argumentacji dotyczącej niezgodności z art. 78 Konstytucji (oprócz

przytoczenia treści tego przepisu i jego rozumienia przez Trybunał Konstytucyjny).

Dodatkowo należy zauważyć, że art. 78 Konstytucji ustanawia gwarancję zaskarżalności orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Postanowienie WSG w S                    wydane po rozpatrzeniu zażalenia na decyzję przełożonego dyscyplinarnego, jest orzeczeniem organu odwoławczego, a nie pierwszoinstancyjnego. Worzec kontroli z art. 78 ustawy zasadniczej nie jest tym samym adekwatny w analizowanym przypadku.

Dlatego istnieją podstawy do przyjęcia, że uzasadnienie skargi konstytucyjnej również w zakresie wzorców kontroli z art. 24, art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 1, 2 i 3 oraz powołanego związkowo art. 78 Konstytucji nie spełnia wymagań określonych w art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK i postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Poważne wątpliwości budzi spełnienie wymogów formalnych skargi także w zakresie wzorca kontroli z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Przy odstąpieniu jednak od rygorystycznej oceny, dopuszczalne wydaje się uznanie, że uzasadnienie skargi w zakresie zarzutu niezgodności kwestionowanego uregulowania z art. 45 ust. 1 Konstytucji spełnia w minimalnym stopniu wymogi formalne, co umożliwia merytoryczne zbadanie tego zarzutu.

Istotę tegoż zarzutu można sprowadzić do twierdzenia, że wynikający z art. 52 ust. 5 u.d.w. brak możliwości odwołania się od postanowienia WSG w S                    stanowi naruszenie zasady sprawiedliwości proceduralnej wynikającej z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Linia orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego w sprawach dotyczących prawa do sądu jest jednolita i trwała. Artykuł 45 ust. 1 Konstytucji daje wyraz woli ustrojodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie szeroki zakres spraw, a zasada demokratycznego państwa prawnego uzasadnia dyrektywę interpretacyjną zakazującą zawężającej wykładni prawa do sądu. Z zasady



demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) wynika konieczność respektowania w postępowaniach w sprawie ustalenia odpowiedzialności dyscyplinarnej gwarancji ustanowionych w rozdziale II Konstytucji („Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”). Gwarancje te odnoszą się do wszelkich postępowań represyjnych, tzn. postępowań, których celem jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania lub jakiejś sankcji. Do powyższych gwarancji należy prawo jednostki do sądu określone w art. 45 ust. 1 Konstytucji (zob. wyrok z 29 stycznia 2013 r., sygn. SK 28/11, OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 5).

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, prawo do sądu obejmuje w szczególności: 1) prawo do uruchomienia postępowania sądowego, 2) prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnie z zasadami sprawiedliwości, jawności i dwuinstancyjności, 3) prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia, 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów sądowych. Warunkiem podstawowym i koniecznym umożliwienia jednostce realizacji prawa wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji jest zapewnienie jej dostępu do sądu, rozumianego jako możliwość uruchomienia stosownej procedury jurysdykcyjnej. Dopiero po przekroczeniu tego progu, doniosłości nabierają pozostałe elementy składowe prawa do sądu (zob. wyrok z 6 listopada 2012 r., sygn. K 21/11, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 119).

W polskim systemie prawnym odpowiedzialność dyscyplinarna dotyczy wielu grup zawodowych. Nie przewidziano jednak jednolitej procedury znajdującej zastosowanie do ustalania tej odpowiedzialności w wypadku wszystkich zawodów.

Problematyka postępowań dyscyplinarnych była wielokrotnie poruszana w judykaturze Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, w obowiązującym porządku konstytucyjnym dopuszczalne jest działanie innych niż sądy państwowe organów utworzonych w celu rozstrzygnięcia sporów o prawa, w tym sądów dyscyplinarnych tworzonych w ramach korporacyjnych struktur organizacyjnych. Z art. 45 ust. 1 Konstytucji

wynika prawo do sądowej kontroli orzeczeń organów dyscyplinarnych. Jeżeli sądy same nie rozstrzygają konfliktów prawnych, to przynajmniej powinny w sferze wymiaru sprawiedliwości sprawować kontrolę nad orzecznictwem organów *quasi-sądowych*. Gwarancją poszanowania praw i wolności obwinionego jest zapewnienie kontroli sądowej orzeczeń w sprawach dyscyplinarnych. We wszystkich postępowaniach o charakterze represyjnym prawo do sądu pełni rolę szczególną, gwarantującą kontrolę poszanowania praw i wolności obywatelskich przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (zob. wyrok z 25 czerwca 2012 r., sygn. K 9/10, OTK ZU nr 6/A/2012, poz. 66 oraz powołane tam orzecznictwo).

Formułując konstytucyjny standard kontroli orzeczeń sądów dyscyplinarnych, Trybunał Konstytucyjny nie przesądził jednoznacznie, jaki powinien być zakres tej kontroli w świetle określonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji wymogu sprawiedliwego (rzetelnego) rozpatrzenia sprawy i wynikającego z niego prawa do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej. Brak stanowczej wypowiedzi Trybunału w tym przedmiocie nie jest przypadkowy i koresponduje z utrwalonym stanowiskiem konstytucyjnym, że prawo do sądu nie ma ani charakteru abstrakcyjnego, ani absolutnego. Stanowiąca element prawa do sądu zasada sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przewiduje dostosowanie kryteriów oceny rzetelności procedur sądowych do ich funkcji i charakteru prawnego. Sprawiedliwość proceduralna nie może być oceniana w kategoriach abstrakcyjnych, niezależnie od kategorii spraw, które są przedmiotem rozpoznania sądowego, konfiguracji podmiotowych, znaczenia poszczególnych kategorii praw dla ochrony interesów jednostki itd. „Ustawodawca zachowuje w tym zakresie dość znaczne pole swobody, które umożliwia kształtowanie procedur sądowych z uwzględnieniem tych zróżnicowanych czynników i zarazem w sposób stanowiący próbę wyważenia interesów pozostających w pewnym konflikcie” (wyrok w sprawie o sygn. K 9/10, *op. cit.*).

Zawierające się w art. 45 ust. 1 Konstytucji „«dwa prawa do sądu», pojmowane jako prawo do sądowego wymiaru sprawiedliwości, a więc merytorycznego rozstrzygnięcia, oraz prawo do sądowej kontroli aktów godzących w konstytucyjnie gwarantowane wolności (prawa) jednostki, to dwie funkcje działania sądów, które wynikają z tego, czy w danej kategorii spraw sądy merytorycznie rozstrzygają, czy też kontrolują działalność organów władzy publicznej, chroniąc jednostkę przed arbitralnością tej władzy. Procedura dyscyplinarna policjantów jest przykładem rozwiązania, w którym sądy sprawują kontrolę nad orzecznictwem organów quasi-sądowych, niebędących organami wymiaru sprawiedliwości” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2 września 2008 r., sygn. K 35/06, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 120).

Postępowanie dyscyplinarne funkcjonariuszy służb mundurowych ze swojej istoty prowadzone jest przez przełożonych dyscyplinarnych, którzy ze zrozumiałych względów nie gwarantują wszystkich standardów prawa do sądu (w tym np. pełnej niezależności). „O ile jednak Trybunał Konstytucyjny dopuszcza orzekanie w sprawach dyscyplinarnych przez organy pozasądowe, odstępując tym samym od stosowania w tym postępowaniu standardów obowiązujących w postępowaniu karnym *sensu stricto*, o tyle w sposób zdecydowany i konsekwentny przyjmuje, iż gwarancją poszanowania praw i wolności obwinionego w postępowaniu dyscyplinarnym jest zapewnienie kontroli sądowej orzeczeń wydanych w sprawach dyscyplinarnych” (*ibidem*).

Trybunał również konsekwentnie stwierdza, że „standardem wynikającym z art. 45 ust. 1 Konstytucji jest «kontrola prawidłowości postępowania» przed organami dyscyplinarnymi, która powinna umożliwiać uchylenie wadliwego orzeczenia” (wyroki z: 25 czerwca 2012 r., sygn. K 9/10 i 29 stycznia 2013 r., sygn. SK 28/11, *op. cit.*).

Przyjęte w zaskarżonej ustawie zasady postępowania dyscyplinarnego spełniają opisany konstytucyjny standard.

Zgodnie z art. 65 ust. 1 u.d.w., odwołanie od orzeczenia wydanego w pierwszej instancji przez przełożonego dyscyplinarnego albo organ wojskowy uprawniony do orzekania o ukaraniu rozpoznaje – co do zasady – wyższy przełożony dyscyplinarny. Odwołanie od orzeczenia, mocą którego orzeczono karę usunięcia z zawodowej służby wojskowej, rozpoznaje jednak wojskowy sąd garnizonowy (art. 65 ust. 2 pkt 2 u.d.w.).

Po rozpatrzeniu odwołania organ odwoławczy orzeka o:

- 1) utrzymaniu w mocy orzeczenia albo
- 2) zmianie orzeczenia w całości lub w części i w tym zakresie wymierza inną karę lub środek dyscyplinarny albo odstępuje od ukarania, albo
- 3) uchyleniu orzeczenia w całości lub w części i w tym zakresie uniewinnia obwinionego albo umarza postępowanie dyscyplinarne (art. 67 u.d.w.).

Tym samym zapewniona jest kontrola prawidłowości postępowania przed organami dyscyplinarnymi, która umożliwia uchylenie wadliwego orzeczenia.

Formułując zarzut niezgodności kwestionowanego uregulowania z art. 45 ust. 1 Konstytucji, Skarżący ograniczył się do ogólnego stwierdzenia, że uregulowanie to nie zapewnia pełnej kontroli sądowej orzeczeń w zakresie tak poważnego skutku, jakim jest usunięcie ze służby.

Jak już wcześniej zasygnalizowano, sposób uzasadnienia tego zarzutu budzi poważne wątpliwości w przedmiocie spełnienia wymogów formalnych skargi konstytucyjnej. Niewątpliwie jednak Skarżący nie przedstawił adekwatnych dowodów mogących stanowić podstawę do obalenia domniemania konstytucyjności zaskarżonego przepisu. Nie jest natomiast rolą Trybunału Konstytucyjnego ani uczestników postępowania zastępowanie podmiotu inicjującego postępowanie w wypełnieniu tego obowiązku.

Z powyższych względów wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego  
R. ...  
Zastępcę Pr. ...