



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Sygn. akt K 21/11

BAS-WPTK-1618/11

Warszawa, dnia 30 października 2012 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpl. dnia	30. 10. 2012
L.dz.	L.zał.

Trybunał Konstytucyjny

Odpowiadając na pismo Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 29 sierpnia 2012 r., informujące o wpłynięciu do Trybunału Konstytucyjnego pisma procesowego Rzecznika Praw Obywatelskich z 27 sierpnia 2012 r., na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej **podtrzymuję konkluzje i uzasadnienie stanowiska Sejmu z 22 sierpnia 2011 r.**, a także przedkładam dodatkowe wyjaśnienia.

I. Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich z 27 sierpnia 2012 r.

W dniu 30 sierpnia 2012 r. do Kancelarii Sejmu wpłynęła – nadesłana przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego – kopia pisma procesowego rzecznika Praw Obywatelskich (dalej także jako: RPO lub Wnioskodawca) z 27 sierpnia 2012 r. Pismo to stanowi uzupełnienie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z 20 czerwca 2011 r. w sprawie zgodności z Konstytucją art. 34 pkt 6 oraz art. 33 ust. 6 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz. U. z 2005 r. Nr 127, poz. 1066 ze zm.; dalej jako: p.ł.), zarejestrowanego pod sygn. akt K 21/11.

W piśmie procesowym z 27 sierpnia 2012 r. RPO zmodyfikował wniosek z 20 czerwca 2011 r. poprzez rozszerzenie zarzutów kierowanych wobec art. 34 pkt 6 p.ł., zgodnie z którym do zadań Polskiego Związku Łowieckiego (dalej jako: PZŁ lub Zrzeszenie) należy (m.in.) prowadzenie dyscyplinarnego sądownictwa łowieckiego. W opinii RPO, zakwestionowany przepis jest niezgodny nie tylko z art. 2, ale również z art. 42 Konstytucji, według którego:

„1. Odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Zasada ta nie stoi na przeszkodzie ukaraniu za czyn, który w czasie jego popełnienia stanowił przestępstwo w myśl prawa międzynarodowego.

2. Każdy, przeciw komu prowadzone jest postępowanie karne, ma prawo do obrony we wszystkich stadiach postępowania. Może on w szczególności wybrać obrońcę lub na zasadach określonych w ustawie korzystać z obrońcy z urzędu.

3. Każdego uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu”.

II. Zarzut niezgodności art. 34 pkt 6 p.1. z art. 42 Konstytucji

1. W piśmie procesowym z 27 sierpnia 2012 r. Wnioskodawca, powołując się na dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, wskazuje, że postępowanie dyscyplinarne, mające charakter represyjny, podlega gwarancjom statuowanym w rozdziale II Konstytucji (w szczególności art. 42) i powinno odpowiadać wymaganiom legislacyjnym adresowanym do ustaw karnych. Problematyka ta stanowi – w opinii RPO – materię ustawową. Tymczasem ustawa – Prawo łowieckie nie określa warunków odpowiedzialności dyscyplinarnej ani zachowań, które taką odpowiedzialność implikują, pozostawiając unormowanie tych zagadnień aktom o charakterze wewnętrznym, przede wszystkim Statutowi PZŁ. Problemu nie rozwiązuje treść § 1 ust. 2 Regulaminu Postępowania Dyscyplinarnego w Polskim Związku Łowieckim, który nakazuje stosować doń odpowiednio przepisy k.p.k. Zgodnie z art. 32 ust. 4 pkt 11 p.1., do regulacji statutowej przekazano także określenie katalogu kar dyscyplinarnych, co – zdaniem RPO – narusza reguły *nullum crimen, nulla poena sine lege* i przesądza o niekonstytucyjności tych rozwiązań. Dodatkowym argumentem jest zaś to, iż unormowania Statutu PZŁ dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej cechują się blankietowością i niedookreślonością. Egzemplifikacją tej tezy mają być rozważania dotyczące interpretacji określeń: „wykonywanie polowania w sposób sprzeczny z etyką łowiecką” lub „działanie na szkodę Zrzeszenia lub dobrego imienia łowiectwa” (§ 137 ust. 1 pkt 3 i pkt 4 Statutu PZŁ).

Wnioskodawca wskazuje, że regulacja zawarta w Statucie PZŁ pomija nawet tak podstawowy element postępowania dyscyplinarnego, jak domniemanie niewinności. Co więcej, Statut PZŁ abstrahuje od pojęcia winy, co uniemożliwia

ustalenie, za jakie zachowania członek Zrzeszenia odpowiada jako za zawinione i (odpowiednio) niezawinione.

Wnioskodawca podnosi wreszcie, że w każdym postępowaniu dyscyplinarnym ustawodawca powinien zadbać o właściwe gwarancje prawa do obrony, zarówno w ujęciu materialnym, jak i formalnym. Tymczasem przepis § 146 Statutu PZŁ przyznaje obwinionemu prawo do korzystania z obrońcy, może być nim jednak wyłącznie członek Zrzeszenia, który nie pełni funkcji w jego organach i nie jest jego pracownikiem.

2. Argumenty przywołane przez RPO w piśmie procesowym z 27 sierpnia 2012 r. rozszerzają zakres zarzutów formułowanych pod adresem art. 34 pkt 6 p.1. W ocenie Sejmu, nie są one jednak wystarczające dla zmiany stanowiska przedstawionego w piśmie z 22 sierpnia 2011 r., zgodnie z którym postępowanie w tym zakresie powinno zostać umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej jako: u. TK). Ww. zarzuty mają zapewne uprawdopodobnić stan naruszenia konstytucyjnych praw i wolności, uznawany w orzecznictwie za kryterium decydujące o delimitacji podlegającego kognicji Trybunału Konstytucyjnego pominięcia legislacyjnego i wykraczającego poza tę kognicję zaniechania legislacyjnego (zob. przykładowo orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/95, wyrok TK z 8 września 2005 r., sygn. akt P 17/04 oraz postanowienia TK z: 17 października 2007 r., sygn. akt P 29/07 i 29 listopada 2010 r., sygn. akt P 45/09). Fakt, iż problematyka postępowania dyscyplinarnego istotnie znajduje się w orbicie regulacji art. 42 Konstytucji, nie uchyla wszystkich zastrzeżeń zgłoszonych wcześniej co do dopuszczalności merytorycznego procedowania w niniejszej sprawie.

3. Jakkolwiek Sejm dostrzega pewne problemy związane z fragmentaryczną regulacją postępowania dyscyplinarnego w PZŁ, nie podziela w pełni przyjętej przez Wnioskodawcę optyki tego zagadnienia, w szczególności opinii co do zakresu i skutków stosowania art. 42 Konstytucji. Istotnie, Trybunał Konstytucyjny nakazuje stosować większość gwarancji procesowych statuowanych w przywołanym przepisie do kategorii tzw. postępowań represyjnych, zaliczając do nich również postępowania dyscyplinarne. Należy jednak podkreślić, że znajdują one stosowanie odpowiednie, z uwzględnieniem specyfiki danego postępowania oraz rangi praw i wolności, których może ono dotyczyć. Innymi słowy, nie sposób zestawiać na jednej płaszczyźnie

wymogów adresowanych w stosunku do postępowania karnego *sensu stricto* oraz postępowania dyscyplinarnego – co Trybunał potwierdzał wielokrotnie m.in. w kontekście określoności zachowań podpadających poszczególnym rodzajom odpowiedzialności, możliwości uwzględniania ocen etycznych i deontologicznych *etc.* (zob. przykładowo wyroki TK z: 27 lutego 2001 r., K 22/00; 2 września 2008 r., sygn. akt K 35/06), czy też akceptując regulację sądownictwa dyscyplinarnego w pragmatykach służbowych (zob. przykładowo wyroki TK z: 8 grudnia 1998 r., sygn. akt K 41/97; 18 marca 2003 r., sygn. akt K 50/01; 4 marca 2008 r., sygn. akt SK 3/07). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się wręcz, że na tle odpowiedzialności dyscyplinarnej brak jest możliwości precyzyjnej typizacji czynów zabronionych; pozostają one ustawowo niedookreślone z uwagi na obiektywną niemożność stworzenia wyraźnego katalogu zachowań zagrażających należytemu wykonywaniu konkretnych obowiązków służbowych, godzących w dobro danej służby, zachowaniu godności zawodu *etc.* (zob. przykładowo: orzeczenie TK z 9 listopada 1993 r., sygn. akt K 11/93; wyrok TK z 11 września 2001 r., sygn. akt SK 17/00. W tym kontekście wymaganie, aby ustawa wyczerpująco (i precyzyjnie) określała zachowania sankcjonowane odpowiedzialnością dyscyplinarną, czy też aby „przełamanie” domniemania niewinności następowało – także w tym wypadku – wyrokiem sądowym, trzeba uznać za stanowczo nieuzasadnione. Ponadto, ze względu na stopień dolegliwości sankcji, determinowany m.in. przez rodzaj interesu zaangażowanego w postępowanie, nie wydaje się uzasadnione całkowicie równoprawne traktowanie sądownictwa dyscyplinarnego funkcjonującego w ramach określonych profesji (np. zawodów zaufania publicznego) oraz prywatnoprawnych, dobrowolnych zrzeczeń, do których należy PZŁ.

4. Podstawowym argumentem na rzecz umorzenia postępowania, zgłoszonym w piśmie z 22 sierpnia 2011 r. i zasługującym na podtrzymanie jest jednak – również w obecnym stanie sprawy – to, że zastrzeżenia Wnioskodawcy kierują się wobec przepisu o treści w gruncie rzeczy irrelevantnej z punktu widzenia przytaczanej argumentacji. Tytułem przykładu, zastrzeżenia co do braku określenia katalogu sankcji dyscyplinarnych bezpośrednio w ustawie należałoby skierować wobec przytaczanego w uzasadnieniu pisma procesowego RPO z 27 sierpnia 2012 r. przepisu art. 32 ust. 4 pkt 11 p.ł. Z kolei w wypadku ewentualnych wątpliwości dotyczących szczegółowych zasad postępowania dyscyplinarnego, unormowanych – zgodnie z aktualną koncepcją regulacyjną – w Statucie PZŁ lub Regulaminie

Postępowania Dyscyplinarnego w PZŁ, właściwym przedmiotem kontroli powinny być, jak się wydaje, konkretne przepisy wymienionych wyżej aktów organizacyjnych ujmowane w związku z odpowiednim przepisem ustawy, delegującym na Związek kompetencję do unormowania tych zagadnień. Taką, prawidłową w ocenie Sejmu optykę, przyjął Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 23 kwietnia 2008 r. (sygn. akt SK 16/07).

5. W podsumowaniu jeszcze raz wypada podkreślić, że Sejm dostrzega problemy, jakie generuje: z jednej strony – zrzeszeniowy charakter PZŁ oraz dobrowolny (przynajmniej formalnie) charakter członkostwa w nim, z drugiej zaś – monopolistyczna pozycja PZŁ w sferze wykonywania prawa polowania na terytorium RP. Problematyka postępowania dyscyplinarnego jest tylko jednym (choć nie jedynym) tego przykładem. Ich rozwiązanie nie musi wszakże polegać na poszerzeniu zakresu ustawowej regulacji ustroju i zasad funkcjonowania PZŁ; może również zmierzać w kierunku wyeliminowania jego monopolistycznej pozycji i dopuszczenia tworzenia innych organizacji społecznych (w szczególności działających w formie prawnej stowarzyszenia), które mogłyby – pod kontrolą właściwych organów państwowych – nadawać uprawnienia łowieckie, zrzeszać osoby chcące wykonywać prawo polowania i występować w charakterze dzierżawców lub zarządców obwodów łowieckich. Analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wskazuje wręcz, że to ostatnie rozwiązanie w większym stopniu uwzględnia aksjologię demokratycznego państwa prawnego (zob. zwłaszcza wyrok pełnego składu TK z 11 lipca 2012 r., sygn. akt K 8/10 i cyt. tam wcześniejsze orzecznictwo), nie prowadząc przy tym do konieczności głębokiej reglamentacji ustawowej zasad funkcjonowania tego typu zrzeszeń.

Na tym etapie postępowania Sejm nie zgłasza dodatkowych twierdzeń lub wniosków.

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kopacz