



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 23 lutego 2017 r.

Sygn. akt SK 4/16

BAS-WPTK-784/16

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpi. dnia	23. 02. 2017
L.dz.	L.zał.

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej Anny M (sygn. akt SK 4/16), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 107 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 2062 ze zm.) **jest zgodny** z art. 42 ust. 1 zdanie pierwsze w związku z art. 2 Konstytucji.

Ponadto wnoszę o **umorzenie postępowania** w pozostałym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Stan faktyczny sprawy

Skarga konstytucyjna została skierowana na tle następującego stanu faktycznego.

Wyrokiem z października 2014 r. Sąd Apelacyjny w L. – Sąd Dyscyplinarny (dalej również: SA-SD) uznał A. M., sędziego Sądu Rejonowego w W (a po jego zniesieniu Sądu Rejonowego w C), winną popełnienia przewinienia służbowego stypizowanego w art. 107 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 2062 ze zm.; dalej: p.u.s.p.), polegającego na tym, że jako przewodnicząca składu orzekającego, w okresie od lipca 2009 r. do stycznia 2013 r. dopuściła się rażącej i oczywistej obrazy przepisów prawa procesowego, a mianowicie art., art. oraz art. ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (t.j.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1794 ze zm.; dalej: Kodeks postępowania karnego lub k.p.k.) w ten sposób, że wbrew zasadom koncentracji materiału dowodowego i sprawności postępowania sądowego doprowadziła do rażącej i nieuzasadnionej przewlekłości postępowania sądowego w prowadzonych w tym okresie postępowaniach. Skarżąca została ukarana karą dyscyplinarną nagany.

Jak wynika z uzasadnienia wyroku, zachowanie obwinionej w wymienionych w nim sprawach karnych SA-SD zakwalifikował jako jedno przewinienie dyscyplinarne z art. 107 § 1 p.u.s.p. Sąd Apelacyjny – Sąd Dyscyplinarny uznał, że zachowania obwinionej wykazują cechy podobieństwa i pozostają w bliskim związku czasowym; ich skutkiem było utrzymywanie się w okresie od lipca 2009 r. do stycznia 2013 r. stanu nieuzasadnionej przewlekłości postępowania w opisanych w wyroku sprawach. W konsekwencji SA-SD uznał, że mimo różnic w poszczególnych zachowaniach obwinionej, można je zakwalifikować jako jedno przewinienie służbowe przewidziane w art. 107 § 1 p.u.s.p., za które powinna być wymierzona jedna kara dyscyplinarna. Jednocześnie SA-SD wskazał, że ponieważ ostatnie zachowanie obwinionej miało miejsce

stycznia 2013 r. to nie upłynął termin przedawnienia zarzucanego jej przewinienia dyscyplinarnego przewidziany w art. 108 p.u.s.p.

Od powyższego wyroku odwołanie złożyła obwiniona i jej obrońca. Wyrokiem z 4 marca 2015 r. Sąd Najwyższy-Sąd Dyscyplinarny (dalej również: SN-SD) utrzymał w mocy zaskarżony wyrok. W uzasadnieniu wyroku SN-SD podkreślił, że w przepisach normujących postępowanie dyscyplinarne brak regulacji, która pozwalałaby na zastosowanie w tym postępowaniu przepisów ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1137; dalej: Kodeks karny lub k.k.). Równoległe wskazał, że: „W orzecznictwie Sądu Najwyższego-Sądu Dyscyplinarnego dominuje jednak pogląd o konieczności odpowiedniego stosowania w postępowaniu dyscyplinarnym sędziów podstawowych instytucji prawa karnego materialnego (zob. wyroki: z dnia 5 listopada 2003 r. SNO 67/03, nie publ.; z dnia 17 kwietnia 2008 r., SNO 24/08, OSNSD 2008, poz. 9). Przyjmuje się przy tym, że skoro odpowiedzialność dyscyplinarna dotyczy określonych czynów (zachowań), to w drodze analogii, według zasad właściwych dla odpowiedzialności karnej, należy sformułować zarzuty i kwalifikować przewinienie dyscyplinarne. Możliwa jest więc konstrukcja jednego przewinienia dyscyplinarnego w odniesieniu do kilku podobnych zachowań, mających miejsce – podobnie jak ciąg przestępstw uregulowanych w art. 91 k.k. – w krótkich odstępach czasu (zob. wyroki Sądu Najwyższego-Sądu Dyscyplinarnego: z dnia 22 czerwca 2004 r., SNO 22/04, OSNSD 2004, poz. 3; z dnia 8 października 2004 r., SNO 42/04, OSNSD 2004, poz. 37)” (wyrok SN-SD z 4 marca 2015 r., s. 5).

II. Przedmiot kontroli i zarzuty skarżącej

1. Artykuł 107 § 1 p.u.s.p. stanowi: „Za przewinienia służbowe, w tym za oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa i uchybienia godności urzędu (przewinienia dyscyplinarne), sędzia odpowiada dyscyplinarnie”. Skarżąca kwestionuje art. 107 § 1 p.u.s.p. „w zakresie, w jakim pomija wskazanie zasad ponoszenia odpowiedzialności dyscyplinarnej w odniesieniu do wielu zachowań objętych jednorazowo ściganiem dyscyplinarnym”.

2. Skarżąca kwestionuje zgodność art. 107 § 1 p.u.s.p. z art. 42 ust. 1 i art. 2 Konstytucji. Jak wskazuje, zgodnie z powołanymi wzorcami kontroli, norma zawarta

w kwestionowanym przepisie powinna określać zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej za przewinienie dyscyplinarne w sposób kompletny, precyzyjny i jednoznaczny. Tym samym powinna ona umożliwiać rozróżnienie zachowań zabronionych składających się na przewinienie jednoczynowe, czyn ciągły i ciąg przewinień dyscyplinarnych. Wskazane rozróżnienie ma znaczenie dla określenia czasu popełnienia deliktu dyscyplinarnego, wywierając istotny wpływ na karalność przewinienia. Dlatego, w ocenie skarżącej, brak w tym zakresie stosownych unormowań w art. 107 § 1 p.u.s.p. ma charakter pominięcia ustawodawczego.

Skarżąca akcentuje, że w p.u.s.p., w zakresie regulującym postępowanie dyscyplinarne przeciwko sędziom, brak bezpośredniego odesłania do norm skodyfikowanych w Kodeksie karnym. „W przepisie art. 107 § 1 p.u.s.p., ani też w żadnym innym z jej przepisów nie przyjęto również definicji ustawowej czynu ciągłego, ciągu przewinień dyscyplinarnych bądź też nie zaproponowano normy, z jakiej dałoby się wywieść w drodze odpowiedniej wykładni rozumienie tych pojęć istotnych z punktu widzenia zakresu odpowiedzialności typu represyjnego, bowiem to z ustaleniem chwili popełnienia czynu (uzewnętrznionego zachowania człowieka będącego adresatem normy prawnej sankcjonującej to zachowanie) wiąże się istotne dla sprawcy ustalenie chwili, od kiedy za jego zachowanie nie będzie mu już groziła sankcja. Przedawnienie karalności deliktu dyscyplinarnego znalazło bowiem swoje uregulowanie w przepisie art. 108 p.u.s.p.” (skarga, s. 9-10).

Skarżąca zwraca uwagę, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego-Sądu Dyscyplinarnego oraz doktrynie prawa przyjmuje się, iż możliwa jest konstrukcja jednego przewinienia dyscyplinarnego w odniesieniu do kilku podobnych zachowań, dokonanych w krótkim odstępie czasu, a zatem konstrukcja analogiczna do instytucji ciągu przestępstw przewidzianej w art. 91 k.k. W konsekwencji pozwala to na przesunięcie ram czasowych momentu popełnienia czynu i możliwości ukarania za czyn w innym wypadku przedawniony, pomimo braku w p.u.s.p. regulacji pozwalającej na tego rodzaju odesłanie do k.k. Jak podnosi skarżąca, sytuacja taka miała miejsce w sprawie, na tle której skierowała skargę konstytucyjną. Wywiedzenie przez sądy dyscyplinarne z art. 107 § 1 p.u.s.p. dopuszczalności zastosowania konstrukcji jednego przewinienia dyscyplinarnego doprowadziło do uznania szeregu jej zachowań (dotyczących przewlekłości prowadzonych postępowań) za podlegające ukaraniu. Jednocześnie skarżąca argumentuje, że SN-SD w jednolitej

linii orzecniczej stanął na stanowisku braku podstaw do stosowania w sprawach dyscyplinarnych innej instytucji znanej prawu karnemu materialnemu, tj. kary łącznej.

Skarżąca twierdzi, iż w sprawie zawisłej przed sądem konstytucyjnym mamy do czynienia z pominięciem ustawodawczym, ze względu na fakt, iż zgodnie ze standardem konstytucyjnym wywodzonym z art. 42 ust. 1 Konstytucji przedmiotowe uregulowanie winno mieć charakter kompletny, precyzyjny i jednoznaczny, ponieważ statuuje zasady odpowiedzialności *quasi* karnej (skarga, s. 2).

W ocenie skarżącej, zakwestionowany przepis z racji wskazanego w skardze pominięcia ustawodawczego narusza zasadę określoności prawa, bowiem opisując znamiona deliktu dyscyplinarnego, nie rozstrzyga w jaki sposób należy go stosować, gdy ma on stanowić o odpowiedzialności dyscyplinarnej za więcej niż jedno zachowanie w nim zakazane. W ocenie skarżącej: „[...] nie sposób uznać, że kwestionowany przepis jest sformułowany w sposób jasny i precyzyjny, a co za tym idzie dookreślony z punktu widzenia poprawnej legislacji. Brak jest w jego treści koniecznych elementów pozwalających na właściwe zdekodowanie treści normy prawnej w zakresie wielu zachowań podmiotu naruszającego wartości pozostające pod ochroną art. 107 § 1 p.u.s.p. Brak takiej regulacji (choćby w postaci odesłania ustawowego do treści innego aktu) spowoduje arbitralne i dowolne dobieranie zasad odpowiedzialności dyscyplinarnej przez organ stosujący sankcje dyscyplinarne” (skarga, s. 14).

Na poparcie swych zarzutów skarżąca wskazuje, że konstytucyjne pojęcie odpowiedzialności karnej obejmuje „nie tylko postępowanie karne *sensu stricto* (a więc odpowiedzialność za przestępstwa), ale także inne rodzaje odpowiedzialności o represyjnym charakterze, jak odpowiedzialność za przestępstwa skarbowe, ale także odpowiedzialność za wykroczenia, postępowanie dyscyplinarne, odpowiedzialność podmiotów zbiorowych, choć natężenie oddziaływania standardów z art. 42 Konstytucji RP na poszczególne rodzaje odpowiedzialności może być różne i tak np., jak wskazał Trybunał Konstytucyjny, w stosunku do postępowania dyscyplinarnego zasady ujęte w art. 42 Konstytucji RP powinny być stosowane odpowiednio, a nie wprost (wyrok TK z 4 lipca 2002, P 12/01)” (skarga, s. 8-9). Jednocześnie dodaje, że mając na uwadze, iż „postępowanie dyscyplinarne sędziów oparte jest na Sądzie Najwyższym i sądownictwie powszechnym, a najwyższa z możliwych do orzeczenia kar dyscyplinarnych w postaci złożenia sędziego z urzędu przewidziana jest wprost normą Konstytucji RP (180 ust. 2 Konstytucji RP), przyznać

należy, że normy konstytucyjne o charakterze gwarancyjnym dla postępowania karnego winny być stosowane w sposób «odpowiednio» ścisły” (skarga, s. 9).

III. Analiza formalnoprawna

1. W kontekście zarzutów opisanych w poprzednim punkcie stanowiska rozważenia wymaga, czy wskazane przez skarżącą przepisy konstytucyjne mogą stanowić dopuszczalny wzorzec kontroli w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną. Jak bowiem wynika z orzecznictwa Trybunału, przyjęty w art. 79 ust. 1 Konstytucji model skargi konstytucyjnej przesądza, że ma ona charakter konkretny i służy przede wszystkim jako środek ochrony wolności i praw skarżącego. Oznacza to, że przesłanką dopuszczalności złożenia skargi konstytucyjnej nie jest każde naruszenie Konstytucji, ale tylko takie, które dotyka konstytucyjnych praw i wolności, będących źródłem przysługujących skarżącemu praw podmiotowych (zob. wyrok TK z 13 maja 2014 r., sygn. akt SK 61/13 oraz postanowienie TK z 29 stycznia 2014 r., sygn. akt SK 9/12). W konsekwencji w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną właściwie sformułowany zarzut nie może opierać się wyłącznie na niezgodności kwestionowanego przepisu z normą ogólną, określającą konstytucyjne zasady ustrojowe, czy też adresowaną do ustawodawcy normą o charakterze przedmiotowym (dyrektywnym), wyznaczającą pożądaną przez ustrojodawcę sposób uregulowania danego zagadnienia (zob. wyrok TK z 18 listopada 2014 r., sygn. akt SK 7/11 oraz przywołane tam orzecznictwo).

Na gruncie niniejszego postępowania ustalenia zatem wymaga, czy wskazane przez skarżącą wzorce kontroli, tj. art. 2 oraz art. 42 ust. 1 Konstytucji, mogą stanowić kryterium oceny konstytucyjności zakwestionowanego przepisu.

2. Na wstępie Sejm pragnie odnieść się do dopuszczalności powołania zasady demokratycznego państwa prawnego, jako wzorca kontroli realizowanej w trybie skargi konstytucyjnej. Zdaniem skarżącej, przyjęta przez ustawodawcę w art. 107 § 1 p.u.s.p. konstrukcja normatywna narusza zasadę określoności prawa wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

W tym kontekście przypomnieć należy, że Trybunał wielokrotnie opowiadał się za wyjątkowym i subsydiarnym stosowaniem w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną art. 2 Konstytucji jako wzorca kontroli. Jak wprost wskazywał w swym

orzecznictwie, „[n]orma konstytucyjna nakazująca zachowanie odpowiedniej określoności regulacji prawnych ma charakter zasady prawa. Nakłada to na ustawodawcę obowiązek jej optymalizacji w procesie stanowienia prawa. Ustawodawca powinien dążyć do możliwie maksymalnej realizacji wymogów składających się na tę zasadę” (wyrok TK z 28 października 2009 r., sygn. akt Kp 3/09).

Podobnie w piśmiennictwie podnosi się, że klauzula demokratycznego państwa prawnego wyjątkowo może pełnić funkcję samodzielnego wzorca „w sytuacji wskazania wywiedzionego z art. 2 Konstytucji prawa lub wolności, które wyraźnie nie zostały wysłowione w treści innych przepisów konstytucyjnych; subsydiarnie natomiast, jeżeli ten przepis będzie pełnił funkcję pomocniczego wzorca kontroli występującego w powiązaniu z innym przepisem konstytucyjnym” (L. Jamróz, *Skarga konstytucyjna. Wstępne rozpoznanie*, Białystok 2011, s. 197). Innymi słowy klauzule generalne, takie jak zasada państwa prawnego, nie mogą stanowić samoistnych wzorców kontroli konstytucyjnej zainicjowanej w drodze skargi (wyrok TK z 8 marca 2004 r., sygn. akt SK 23/03). Trybunał nie wykluczył natomiast sytuacji, w której skarżący z treści innych niż zawarte w rozdziale II Konstytucji przepisów wyprowadzi nowe prawa i wolności; muszą one jednak mieć charakter konstytucyjnych praw podmiotowych (postanowienie TK z 12 grudnia 2000 r., sygn. akt Ts 105/00). W innych wypadkach naruszenie art. 2 Konstytucji ujawni się dopiero wtedy, gdy zasady wyrażone w tym przepisie zostaną odniesione do konkretnego konstytucyjnie określonego prawa podmiotowego (wyroki TK z: 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 12/99; 26 marca 2002 r., sygn. akt SK 2/01; 13 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 10/03, zob. także: L. Jamróz, *op. cit.*, s. 195-196).

Jednocześnie należy zauważyć, że sąd konstytucyjny jednoznacznie podkreśla silny związek między zasadą określoności oraz gwarancjami poszanowania konstytucyjnych praw i wolności. „Z Konstytucji wynika swoiste wymaganie określoności ustawowej ingerencji w sferę objętą ochroną na podstawie konstytucyjnych praw i wolności. Polega ono na tym, że zawsze, jeśli prawodawca konstytucyjny zastrzega, by ingerencja we wskazaną materię była dokonana wyłącznie ustawą, chodzi nie tylko o zachowanie ustawowej formy, lecz także o to, by unormowanie tej materii zostało dokonane w sposób kompletny i precyzyjny, tak aby wykluczyć możliwość dowolnego decydowania przez organy stosujące prawo o ostatecznej treści i zakresie ograniczenia korzystania z konstytucyjnych praw

i wolności. Wymaganie to ma szczególnie doniosłe znaczenie w dziedzinie prawa karnego (zob. wyrok z 10 czerwca 2008 r., sygn. SK 17/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 78, oraz przywołane tam orzecznictwo)” (wyrok TK z 9 czerwca 2015 r., sygn. akt SK 47/13).

W tym samym wyroku Trybunał zwrócił uwagę, że w sferze odpowiedzialności karnej, szczególne gwarancje ochrony sytuacji jednostki wynikają z wyrażonej w art. 42 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji zasady, zgodnie z którą odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Powołując się na przeszłe orzecznictwo Trybunał przesądził, że „zasada *nullum crimen sine lege* jest nie tylko jedną z fundamentalnych zasad prawa karnego, ale także podstawowym, konstytucyjnie zabezpieczonym prawem człowieka, umocowanym w zasadzie demokratycznego państwa prawnego (tak wyroki z: 25 maja 2004 r., sygn. SK 44/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 46; 14 grudnia 2011 r., sygn. SK 42/09, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 118)” (wyrok TK z 9 czerwca 2015 r., sygn. akt SK 47/13).

W kontekście problemu konstytucyjnego rozpatrywanego w niniejszym postępowaniu należy również zwrócić uwagę na fakt, że – jak wskazywał sąd konstytucyjny – zasada *nullum crimen sine lege* stanowi także szczegółowy wyraz ogólnej zasady określoności przepisów prawa wywodzonej z art. 2 Konstytucji (wyrok TK z 22 czerwca 2010 r., sygn. akt SK 25/08).

Powyższe ustalenia pozwalają uznać powołane przez skarżącą wzorce kontroli za dopuszczalne podstawy kontroli w niniejszym postępowaniu. Jednocześnie godzi się zauważyć, że naruszenie zasady określoności przepisów karnych, wyrażonej w art. 42 ust. 1 Konstytucji, stanowi oś argumentacji skarżącej, wspartej jednakże odwołaniem się do zasad poprawnej legislacji związanych z wymogiem określoności przepisów stanowiącym element klauzuli demokratycznego państwa prawnego. Sposób uzasadnienia skargi przemawia zatem za związkowym ujęciem art. 2 Konstytucji w podstawach kontroli zaskarżonego przepisu.

3. W dalszej kolejności należy zauważyć, że sformułowane przez skarżącą zarzuty odnoszą się wyłącznie do kwestii określoności regulacji karnej, o której mowa w art. 42 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji. Brak w skardze jakichkolwiek zarzutów

odnoszących się do zdania drugiego tego przepisu a określającego wyjątki od zasady ustawowej podstawy prawnej karania. W konsekwencji, zasadne wydaje się ograniczenie w niniejszym postępowaniu wzorca kontroli do art. 42 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

Mając powyższe na uwadze, postępowanie w zakresie zgodności zaskarżonego przepisu z art. 42 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, 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. poz. 2072), ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

4. Przenosząc wszystkie zaprezentowane wyżej ustalenia na grunt rozpatrywanej sprawy, Sejm przyjmuje, że właściwą podstawę kontroli dla art. 107 § 1 p.u.s.p. stanowi art. 42 ust. 1 zdanie pierwsze w związku z art. 2 Konstytucji.

5. Odrębnej analizy domaga się sposób sformułowania przez skarżącą zarzutu niekonstytucyjności zakwestionowanego przepisu. Skarżąca twierdzi, iż w sprawie zawisłej przed sądem konstytucyjnym mamy do czynienia z pominięciem ustawodawczym, ze względu na okoliczność, iż zgodnie ze standardem konstytucyjnym wywodzonym z art. 42 ust. 1 Konstytucji przedmiotowe uregulowanie, opisując znamiona deliktu dyscyplinarnego, nie rozstrzyga w jaki sposób należy je stosować, gdy ma ono stanowić o odpowiedzialności dyscyplinarnej za więcej niż jedno zachowanie w nim zakazane. Nakazuje to rozważyć przedstawiony w skardze problem z perspektywy pominięcia legislacyjnego, które może być przedmiotem badania konstytucyjności, oraz zaniechania ustawodawcy, które pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego.

Trybunał Konstytucyjny rozróżnia zaniechania ustawodawcze oraz pominięcia ustawodawcze. Zaniechanie ustawodawcze występuje w sytuacji, gdy ustawodawca w ogóle nie ustanowił określonych regulacji prawnych, których wprowadzenie do systemu prawnego jest – zdaniem podmiotu inicjującego kontrolę – konieczne z punktu widzenia Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie przyjmuje, że nie posiada kognicji do orzekania w sprawach tego rodzaju (zob. przykładowo postanowienie TK z 11 grudnia 2002 r., sygn. akt SK 17/02), gdyż w innym wypadku wcieliłby się w rolę prawodawcy. Z kolei pominięcie ustawodawcze, rozumiane jako wprowadzenie regulacji niepełnej, jest poddawane

przez Trybunał ocenie zgodności z Konstytucją. Możliwość orzekania przez Trybunał Konstytucyjny o tego typu wadliwości regulacyjnej jest, co do zasady, niekwestionowana (zob. przykładowo wyrok TK z 3 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 46/05 i powoływane tam wcześniejsze orzecznictwo). Trybunał zaznacza w ten sposób, że jego rolą „[n]ie jest zastępowanie ustawodawcy w sytuacji, gdy zaniechał on uregulowania jakiegoś zagadnienia, nawet gdy obowiązek tego uregulowania został ustanowiony w Konstytucji. Jednakże w ramach kompetencji do kontrolowania konstytucyjności obowiązującego prawa, Trybunał Konstytucyjny ocenia zawsze pełną treść normatywną zaskarżonego przepisu, a więc także brak pewnych elementów normatywnych, których istnienie warunkowałoby konstytucyjność danej regulacji” (postanowienie TK z 8 września 2004 r., sygn. akt SK 55/03 oraz wyroki TK z: 8 września 2005 r., sygn. akt P 17/04; 27 listopada 2007 r., sygn. akt SK 39/06; 10 marca 2009 r., sygn. akt P 80/08).

W piśmiennictwie podkreśla się jednocześnie, że nie istnieją wyraźne kryteria, według których należy odróżniać zaniechania od pominięć (zob. P. Tuleja, *Zaniechanie ustawodawcze [w:] Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Mariana Grzybowskiego*, red. J. Czajowski, Kraków 2007, s. 398, 403-404). W praktyce rozróżnienie takie powinno być dokonywane *a casu ad casum*, przy uwzględnieniu trybunalskiej dyrektywy, że należy zbadać, czy w określonej sytuacji zachodzi jakościowa tożsamość materii unormowanych w danym przepisie i tych pozostawionych poza jego zakresem (zob. przykładowo postanowienie TK z 9 maja 2000 r., sygn. akt Ts 84/99).

Sąd konstytucyjny, powołując się na literaturę przedmiotu, zwrócił także uwagę, że istnieje „[w]yraźny związek między dopuszczalnością orzekania o pominięciach ustawodawczych a obowiązkiem państwa zapewnienia realizacji konstytucyjnych praw i wolności (zob. P. Tuleja, *Zaniechanie...*, s. 401-403)” (postanowienie TK z 29 listopada 2010 r., sygn. akt P 45/09). Analiza judykatów Trybunału Konstytucyjnego wskazuje, że pominięcia prawodawcze są związane na ogół z niezapewnieniem właściwej realizacji konkretnych praw lub wolności przysługujących danej kategorii podmiotów. Największa grupa wyroków dotyczących pominięcia ustawodawczego odnosi się do nieprzyznania pewnych praw określonej kategorii podmiotów (zob. przykładowo wyroki TK z: 16 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 5/09 oraz 28 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 27/07). Należy również wskazać orzeczenia, które dotyczyły braków pewnych elementów w ramach określonego

rodzaju procedur. Braki te powodowały pozbawienie możliwości realizacji praw określonej kategorii podmiotów (zob. przykładowo wyrok TK z 2 lipca 2009 r., sygn. akt K 1/07).

Analizując zarzuty skarżącej należy uznać, iż postulowane przez nią uzupełnienie normy wyrażonej w art. 107 § 1 p.u.s.p. w postaci wskazania zasad kwalifikowania w postępowaniu dyscyplinarnym wielu zachowań tego samego obwinionego, można kwalifikować w kategoriach pominięcia prawodawczego. Postulowana norma oraz norma w kształcie obowiązującym dotyczą zbliżonej materii tzn. materialnych podstaw odpowiedzialności dyscyplinarnej objętych jedną normą gwarancyjną wyrażoną w art. 42 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji. Ewentualne dookreślenie w sposób wskazany przez skarżącą normy wyrażonej w art. 107 § 1 p.u.s.p. *prima facie* mieści się w zakresie swobody legislacyjnej racjonalnego prawodawcy.

IV. Wzorce kontroli

1. Zgodnie z art. 2 Konstytucji: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego z klauzuli demokratycznego państwa prawnego wywodzi się pewne zasady szczegółowe, wyznaczające określony w ten sposób model państwa. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, art. 2 Konstytucji i wysłowiona w nim generalna klauzula demokratycznego państwa prawnego „stanowi swego rodzaju zbiorcze wyrażenie szeregu reguł i zasad, które wprawdzie nie zostały *expressis verbis* ujęte w pisanim tekście konstytucji, ale w sposób immanentny wynikają z aksjologii oraz z istoty demokratycznego państwa prawnego. Owe reguły i zasady miały najróżniejszy charakter, odnosząc się zarówno do prawa materialnego jak i do tzw. zasad przyzwoitej legislacji (np. zakaz stanowienia przepisów z mocą wsteczną, nakaz zachowania «odpowiedniej» *vacatio legis*, nakaz poszanowania praw słusznie nabytych), a ogólną podstawą było uznanie, że demokratyczne państwo prawne wymaga poszanowania zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa” (wyrok TK z 16 czerwca 1999 r., sygn. akt P 4/98; zob. też np. wyroki TK z: 25 listopada 1997 r., sygn. akt K 26/97; 10 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 30/04).

Jedną z zasad wyprowadzanych z art. 2 Konstytucji jest zasada określoności przepisów prawa, zwana też zasadą określoności regulacji prawnych (zob. np. wyroki TK z: 4 listopada 2003 r., sygn. akt SK 30/02; 10 listopada 2004 r., sygn. akt Kp 1/04; 2 kwietnia 2007 r., sygn. akt SK 19/06; 12 czerwca 2008 r., sygn. akt K 50/05; 30 września 2008 r., sygn. akt K 44/07; postanowienie TK z 14 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 24/05; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, komentarz do art. 2, nb. 9; W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 2, s. 48 i n.). Wymaga ona, aby „przepisy prawne były formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny” (wyrok TK z 7 listopada 2006 r., sygn. akt SK 42/05; zob. też wyroki TK z: 11 stycznia 2000 r., sygn. akt K 7/99; 12 czerwca 2008 r., sygn. akt K 50/05; 14 lutego 2012 r., sygn. akt P 20/10; W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja...*, komentarz do art. 2, s. 49). Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 21 marca 2001 r. (sygn. akt K 24/00): „Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego – dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie” (zob. też wyrok TK z 12 czerwca 2008 r., sygn. akt K 50/05; W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja...*, komentarz do art. 2, s. 48).

Należy również wskazać, że „ocena zgodności przepisów prawa z zasadą określoności regulacji prawnych musi uwzględniać specyfikę poszczególnych gałęzi prawa, charakter adresatów ustanowionych norm prawnych, a także wagę praw jednostki i interesów, których dotyczy dana regulacja. Mniejsza precyzja sformułowań może wynikać z konieczności uwzględnienia różnorodności sytuacji w określonej sferze życia społecznego. Szczególna precyzja i jednoznaczność norm prawnych wymagana jest natomiast w dziedzinie prawa karnego. Kwalifikowana niejasność przepisu uzasadniająca stwierdzenie niekonstytucyjności może wynikać m.in. z jego niezrozumiałości, a także z użycia pojęć o szczególnym stopniu nieostrości,

stwarzających niebezpieczeństwo arbitralnej ingerencji w sferę praw i wolności konstytucyjnych” (wyrok TK z 7 listopada 2006 r., sygn. akt SK 42/05).

Zarazem jednak pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności czy nieprecyzyjności ma charakter *ultima ratio*. Z uwagi na zasadę stosowania wykładni zgodnej z Konstytucją stwierdzenie niekonstytucyjności z powołaniem się na zasadę określoności przepisu możliwe jest wówczas, gdy nie sposób usunąć wątpliwości wskutek zastosowania reguł wykładni prawa (zob. postanowienie TK z 5 kwietnia 2005 r., sygn. akt K 43/01; wyroki TK z: 28 czerwca 2005 r., sygn. akt SK 56/04; 13 września 2005 r., sygn. akt K 38/04; 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07; 13 lipca 2011 r., sygn. akt P 10/09).

2. Jak stanowi art. 42 ust. 1 Konstytucji: „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”.

W przepisie tym wyrażona została fundamentalna zasada prawa karnego *nullum crimen, nulla poena sine lege poenali anteriori*. Z ogólnej zasady *nullum crimen, nulla poena sine lege poenali anteriori* wyprowadzane są następujące zasady szczegółowe: 1) *nullum crimen, nulla poena sine lege scripta*, zgodnie z którą źródłem określenia przestępstwa i kary kryminalnej może być tylko ustawa bądź też akty prawne równe ustawie (np. przedwojenne rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej i powojenne dekrety Rady Państwa); 2) *nullum crimen, nulla poena sine lege stricta*, zgodnie z którą w prawie karnym zabronione jest stosowanie analogii (*legis* lub *iuris*) mającej na celu poszerzenie zakresu kryminalizacji lub penalizacji, jak również dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisu karnego na niekorzyść sprawcy; 3) *nullum crimen, nulla poena sine lege certa*, zgodnie z którą określenie przestępstwa i kary powinno charakteryzować się dostateczną precyzyjnością; 4) *nullum crimen, nulla poena sine lege praevia*, zgodnie z którą zabronione jest wsteczne działanie ustawy karnej w takim zakresie, w jakim pogarsza to sytuację sprawcy (zob. np. R. Dębski, *Pozaustawowe znamiona przestępstwa. O ustawowym charakterze norm prawa karnego i znamionach typu czynu zabronionego nie określonych w ustawie*, Łódź 1995, s. 19-20; A. Grześkowiak,

Nullum crimen, nulla poena sine lege anteriori [w:] *Prawa człowieka. Model prawny*, red. R. Wieruszewski, Wrocław-Warszawa-Kraków 1991, s. 506).

Wynikająca z art. 42 ust. 1 Konstytucji zasada określoności przepisów karnych (represyjnych) była szeroko omawiana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. Trybunał rekonstruował ją na podstawie ogólnych założeń klauzuli demokratycznego państwa prawnego. Przykładowo, w postanowieniu z 13 czerwca 1994 r. (sygn. akt S 1/94) Trybunał wskazał, że przez dostateczną określoność należy rozumieć precyzyjne wyznaczenie dopuszczalnego zakresu ingerencji oraz trybu, w jakim podmiot ograniczony w swoich prawach i wolnościach może bronić się przed nieuzasadnionym naruszeniem jego dóbr osobistych. Podobnie w orzeczeniu z 19 czerwca 1992 r. (sygn. akt U 6/92) Trybunał podniósł, że przepisy prawne muszą stwarzać podmiotowi odpowiedzialności karnej możliwość uprzedniego i dokładnego rozeznania, jakie mogą być prawnokarne konsekwencje jego postępowania. Materialne elementy czynu uznanego za przestępny powinny być zdefiniowane w ustawie (zgodnie z konstytucyjną zasadą wyłączności ustawy) w sposób kompletny, precyzyjny i jednoznaczny. Natomiast w wyroku z 26 listopada 2003 r. (sygn. akt SK 22/02), wydanym już pod rządami obecnej Konstytucji i na tle jej art. 42 ust. 1, sąd konstytucyjny stwierdził, że norma karna powinna wskazywać w sposób jednoznaczny osobę, do której skierowany jest zakaz, znamiona czynu zabronionego i rodzaj sankcji grożącej za popełnienie takiego czynu. Podsumowując swoją linię orzecniczą, Trybunał stwierdził, że „nakazu określoności (*nullum crimen sine lege*) nie spełnia przepis ustawy karnej wówczas, gdy adresat normy prawnokarnej nie jest w stanie zrekonstruować, jedynie na jego podstawie, zasadniczych znamion czynu zabronionego. Przepis ustawy karnej musi stwarzać podmiotowi odpowiedzialności karnej realną możliwość takiej rekonstrukcji prawnokarnych konsekwencji zachowania. Jeśli wynik tego testu jest pozytywny, to dany przepis prawa represyjnego jest zgodny z zasadami *nullum crimen sine lege scripta* oraz *nullum crimen sine lege certa*. Zasady te gwarantują jednakże, że odpowiedzialność karną może ponieść tylko sprawca czynu zabronionego przez ustawę, nie zaś, że ustawa taka będzie zawierała opis każdego możliwego zachowania, które wyczerpuje znamiona tego czynu” (wyrok TK z 9 czerwca 2010 r., sygn. akt SK 52/08).

W innym orzeczeniu Trybunał sformułował pięć wymogów, jakie muszą spełniać przepisy prawa karnego, by były zgodne z zasadą *nullum crimen sine lege*

certa: „1) przepis prawa karnego powinna cechować precyzyjność, jasność oraz legislacyjna poprawność; 2) adresat normy prawnokarnej powinien być w stanie zrekonstruować, jedynie na podstawie określających ją przepisów, a więc z zastosowaniem wyłącznie językowych reguł wykładni, zasadnicze znamiona czynu zabronionego; 3) jednostka nie powinna być w stanie niepewności co do tego, czy pewne zachowanie stanowi czyn zabroniony; 4) norma karna powinna wskazywać w sposób jednoznaczny zarówno osobę, do której skierowany jest zakaz, znamiona czynu zabronionego, jak i rodzaj sankcji grożącej za popełnienie takiego czynu; 5) użycie zwrotów niedookreślonych lub wieloznacznych w obszarze prawa karnego wymaga istnienia szczególnych gwarancji proceduralnych, zapewniających przejrzystość i ocenność praktyki wypełniania nieostrego zwrotu konkretną treścią przez organ państwa” (wyrok TK z 19 lipca 2011 r., sygn. akt K 11/10; por. wyrok TK z 25 lutego 2014 r., sygn. akt SK 65/12).

Podkreślenia wymaga, że konstytucyjne pojęcie odpowiedzialności karnej należy interpretować w sposób autonomiczny: „Konstytucyjne znaczenie tego pojęcia nie może być ustalane poprzez odwołanie się do obowiązującego ustawodawstwa, w przeciwnym wypadku analizowany przepis utraciłby swoje znaczenie gwarancyjne. Z tego względu należy przyjąć, że zakres stosowania art. 42 Konstytucji obejmuje nie tylko odpowiedzialność karną w ścisłym tego słowa znaczeniu, a więc odpowiedzialność za przestępstwa, ale również inne formy odpowiedzialności prawnej związane z wymierzaniem kar wobec jednostki” (wyroki TK z: 8 lipca 2003 r., sygn. akt P 10/02; 26 listopada 2003 r., sygn. akt SK 22/02; 3 listopada 2004 r., sygn. akt K 18/03; 19 marca 2007 r., sygn. akt K 47/05; 28 listopada 2007 r., sygn. akt K 39/07; 2 września 2008 r., sygn. akt K 35/06; 9 lipca 2009 r., sygn. akt K 31/08). Stanowisko to koresponduje ze sformułowaną równolegle w orzecznictwie trybunału tezą, że „wymogi dotyczące precyzji ustawy i stopnia jej określoności mogą zależeć od dziedziny prawa represyjnego, a zwłaszcza od charakteru i stopnia surowości przewidywanych sankcji karnych” (wyroki TK z: 13 maja 2008 r., sygn. akt P 50/07; 17 lutego 2015 r., sygn. akt K 15/13).

Powyższe stwierdzenia należy odnosić również do odpowiedzialności dyscyplinarnej. Zarazem jednak w tym zakresie standardy wyrażone w art. 42 Konstytucji mają zastosowanie nie wprost, lecz odpowiednio (zob. wyroki TK z: 27 lutego 2001 r., sygn. akt K 22/00; 11 września 2001 r., sygn. akt SK 17/00; 2 września 2008 r., sygn. akt K 35/06; 6 listopada 2012 r., sygn. akt K 21/11;

29 stycznia 2013 r., sygn. akt SK 28/11). Dotyczy to zwłaszcza sposobu określenia przedmiotowego zakresu odpowiedzialności (zob. wyrok TK z 11 września 2001 r., sygn. akt SK 17/00). Trybunał zauważał bowiem, że inna jest natura czynów podlegających odpowiedzialności karnej i odpowiedzialności dyscyplinarnej, w szczególności nie jest możliwa precyzyjna typizacja tych drugich (zob. wyrok TK z 11 września 2011 r., sygn. akt SK 17/00).

V. Analiza zgodności

1. Niniejsze postępowanie dotyczy zgodności art. 107 § 1 p.u.s.p. z zasadą określoności prawa, a dokładnie jej uszczegółowieniem w postaci zasady *nullum crimen sine lege certa* wywodzonej z art. 42 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

W ocenie skarżącej zakwestionowany przepis w obowiązującym brzmieniu nie umożliwia – np. przez brak odesłania do stosownych przepisów Kodeksu karnego – rozróżnienia zachowań zabronionych składających się na przewinienie jednoczynowe, czyn ciągły i ciąg przewinień dyscyplinarnych. Taka konstrukcja – zdaniem skarżącej – doprowadziła do ukarania jej również za czyny, co do których karalność w dacie orzekania już ustała. W jej ocenie w p.u.s.p. znaleźć powinny się normy rozróżniające, na wzór Kodeksu karnego, zasady odpowiedzialności za przewinienie jednoczynowe, ciąg przestępstw i ciąg przewinień dyscyplinarnych.

Rozstrzygnięcie tak sformułowanego problemu konstytucyjnego wymaga uprzedniego określenia charakterystyki postępowania dyscyplinarnego sędziów, w szczególności zaś relacji, w jakiej pozostaje ono do odpowiedzialności karnej. Poczynione w tej mierze ustalenia pozwolą dokonać miarodajnej oceny, czy zakwestionowany przepis we właściwy sposób realizuje standardy wyznaczone przez powołane wzorce kontroli.

2. Charakter prawny odpowiedzialności dyscyplinarnej rozpatrywać należy przez pryzmat rodzaju stosunków prawnych podlegających tej formie odpowiedzialności. Jak wskazuje się w piśmiennictwie „[...] podstawą istnienia odpowiedzialności dyscyplinarnej jest przekonanie o zasadności pozostawienia pewnych spraw związanych z działalnością określonego środowiska, do rozpatrzenia temu środowisku. Przewinienia dyscyplinarne dotyczą naruszenia pewnych reguł postępowania w danym środowisku i państwo przekazuje w tym zakresie określone

uprawnienia właściwym organom funkcjonującym w tej grupie. Przemawia za tym przekonanie, że przedstawiciele danego środowiska lepiej znają jego specyfikę, a w konsekwencji mogą zastosować sankcje, które będą charakteryzować się większą skutecznością i efektywnością” (W. Kozielowicz, *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów, prokuratorów, adwokatów, radców prawnych i notariuszy [online]*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, <https://sip.lex.pl/#/monografia/369266497/5>).

Wskazuje się przy tym na cztery zasadnicze cele, które realizuje się poprzez wyodrębnienie tego rodzaju odpowiedzialności. „Po pierwsze, służy zapewnieniu przestrzegania szczególnych reguł zachowania przyjętych w danej, prawnie określonej grupie społecznej. W tym sensie może dojść (i najczęściej dochodzi) do poszerzenia zakresu przedmiotowego ponoszenia odpowiedzialności za delikty, które w prawie pozytywnym nie stanowią czynów karalnych. Po drugie, jeśli prawo określiło cechy osobowościowe członków takiej grupy, najczęściej wykonujących zadania o szczególnej wadze społecznej, to odpowiedzialność dyscyplinarna służy eliminacji, w określonym trybie, z tej grupy społecznej osób, które nie spełniły lub przestały spełniać cechy osobowościowe, uznane przez prawo za niezbędne do wykonywania tak istotnych działań publicznych. Po trzecie, odpowiedzialność dyscyplinarna ma służyć ochronie prestiżu organu lub korporacji, do której należą osoby podlegające tej odpowiedzialności, czy też zapewnieniu jakości (fachowości) wykonywanej przez nich funkcji społecznej (zawodu). Po czwarte, może służyć zapewnieniu określonej (organizacyjnej lub personalnej) niezależności jurysdykcyjnej danej instytucji lub korporacji, wyznaczając w prawie szczególne zasady lub tryb postępowania wobec członków tej instytucji lub grupy, przez wyłączenie ich spod ogólnych zasad odnoszących się do ponoszenia odpowiedzialności przez innych obywateli. Należy zaznaczyć, że powyższe przesłanki nie muszą występować kumulatywnie. Każda z nich może samodzielnie stanowić w prawie podstawę do określenia odpowiedzialności dyscyplinarnej” (M. Zubik, M. Wiącek, *O spornych zagadnieniach z zakresu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Trybunału Konstytucyjnego – polemika*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 3, s. 70).

Swoistość odpowiedzialności dyscyplinarnej wynika zatem z jej specyficznego celu, tzn. weryfikacji należytego wykonywania zawodu zaufania publicznego w sposób, który jednocześnie gwarantuje poszanowanie niezależności określonej

grupy zawodowej. Ze względu na tak określony cel, podstawą oceny na gruncie odpowiedzialności dyscyplinarnej nie są wyłącznie przepisy prawa powszechnie obowiązującego, ale także, a raczej przede wszystkim, standardy etyczne, wymagania deontologii zawodowej czy też normy zwyczajowe przyjmowane w obrębie danej profesji.

3. W ocenie Sejmu szczególne cele odpowiedzialności dyscyplinarnej przesądzają o jej swoistym, autonomicznym wobec postępowania karnego charakterze.

W nauce prawa brak jednolitego stanowiska co do statusu odpowiedzialności dyscyplinarnej. Z jednej strony formułowane są poglądy, iż prawo dyscyplinarne zaliczyć należy do „prawa karnego materialnego w szerokim tego słowa znaczeniu” (W. Świda, *Prawo karne*, Warszawa 1989, s. 16) lub też, że prawo dyscyplinarne „jest najbliższe” prawu karnemu (M. Cieślak, *Polskie prawo karne. Zarys systemowego ujęcia*, Warszawa 1994, s. 22-23). Z drugiej zaś nie brak stanowisk przeciwnych, uznających, że prawo dyscyplinarne bliższe jest prawu administracyjnemu (T. Bojarski, *Polskie prawo karne, Zarys części ogólnej*, Warszawa 2002, s. 27-28), a odpowiedzialność dyscyplinarna stanowi odpowiedzialność odrębną od odpowiedzialności karnej (R. Giętkowski *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie polskim [online]*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2013, <https://sip.lex.pl/#/monografia/369289634/56>), pozostając poza zakresem prawa karnego jako przejaw „poza państwowej reakcji karnej” (J. Warylewski, *Prawo karne. Część ogólna*, Warszawa 2010, s. 23).

Jak się wydaje, swoisty charakter odpowiedzialności dyscyplinarnej najlepiej oddaje pogląd A. Bojańczyka, który wskazuje, że ze względu na represyjny charakter sankcji odpowiedzialność dyscyplinarna jest blisko „spokrewniona” z odpowiedzialnością karną, jednak nie na tyle, by można było ją utożsamiać z „klasycznym” rodzajem odpowiedzialności karnej (zob. A. Bojańczyk, *Z problematyki relacji między odpowiedzialnością dyscyplinarną i karną (na przykładzie odpowiedzialności dyscyplinarnej zawodów prawniczych)*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 9, s. 17-29). Można ją scharakteryzować jako odpowiedzialność *sui generis* związaną z wykonywaniem określonego zawodu (P. Czarnecki, *Postępowanie dyscyplinarne wobec osób wykonujących prawnicze zawody zaufania*

publicznego, Warszawa 2013, s. 34, 109-110). Jej odrębność potwierdza choćby fakt, że odpowiedzialność dyscyplinarna co do zasady nie wyłącza możliwości pociągnięcia konkretnej osoby, za ten sam czyn, do odpowiedzialności prawnej innego rodzaju np. karnej, cywilnej czy administracyjnej. Innymi słowy, natury odpowiedzialności dyscyplinarnej nie można postrzegać wyłącznie przez pryzmat jej represyjnego charakteru.

4. W obrębie tak rozumianego prawa dyscyplinarnego wyróżnić należy materialne prawo odpowiedzialności dyscyplinarnej, określające sytuacje, w których określonej osobie można postawić zarzut popełnienia przewinienia dyscyplinarnego, oraz formalne prawo odpowiedzialności dyscyplinarnej, rozstrzygające kwestie ustrojowe i proceduralne, a zatem organy właściwe do orzekania w sprawach dyscyplinarnych oraz tryb postępowania w tego rodzaju sprawach.

Tryb postępowania oraz organy uprawnione do jego prowadzenia zostały określone w dziale II rozdziału 3 p.u.s.p. W tym zakresie, w art. 128 p.u.s.p. ustawodawca zawarł odesłanie do przepisów Kodeksu postępowania karnego w sprawach nieuregulowanych. Ze względu na osobisty i represyjny charakter odpowiedzialności dyscyplinarnej odesłanie to pełni doniosłą rolę gwarancyjną, zabezpieczając realizację praw obwinionego jako strony postępowania, objętej zasadą domniemania niewinności. Podkreślić jednakże należy, że takie rozwiązanie normatywne nie oznacza, iż postępowanie dyscyplinarne automatycznie staje się postępowaniem karnym (zob. wyrok SN z 5 października 2011 r., sygn. akt SNO 39/11).

5. Zakwestionowany przepis należy do kategorii norm prawa dyscyplinarnego, które wyznaczają materialne podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów.

Artykuł 107 § 1 p.u.s.p. stanowi, że za przewinienie służbowe, w tym za oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa i uchybienia godności zawodu (przewinienia dyscyplinarne), sędzia odpowiada dyscyplinarnie.

Podkreślenia wymaga, że ustawodawca świadomie określił materialne podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej w sposób otwarty, wskazując jedynie na generalne znamiona deliktu dyscyplinarnego. Odpowiada to bowiem swoistemu, opisanemu w poprzednim punkcie stanowiska, charakterowi odpowiedzialności dyscyplinarnej. W odróżnieniu od odpowiedzialności karnej, w prawie dyscyplinarnym

nie istnieje wyraźny katalog przewinień dyscyplinarnych. Podstawą odpowiedzialności dyscyplinarnej są czyny godzące w dobro danej służby, godność wykonywanego zawodu czy inne standardy etyczne określane najczęściej na zasadzie samoregulacji w obrębie danego zawodu. Z powyższych względów konkretyzacja znamion przewinienia dyscyplinarnego następuje każdorazowo w konkretnym wyroku sądu dyscyplinarnego. Okoliczność tę należy uznać za dystynktywną i konstytutywną cechę postępowania dyscyplinarnego.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się, że przewinienie dyscyplinarne to czyn: naruszający reguły postępowania z dobrem prawnym, zawiniony i noszący choćby niewielki ładunek społecznej szkodliwości (zob. uchwała SN z 28 września 2006 r., sygn. akt I KZP 8/06; uchwała SN-SD z 8 maja 2002 r., sygn. akt SNO 8/02; oraz wyroki SN z: 17 lutego 1971 r., sygn. akt IV KR 213/70 i 2 grudnia 2002 r., sygn. akt IV KKN 273/01).

Jak zauważył Sąd Najwyższy w wyroku z 24 maja 2011 r. (sygn. akt SNO 19/11), „nie ulega wątpliwości, że stosownie do treści art. 107 § 1 p.u.s.p., przewinienia skutkujące odpowiedzialnością dyscyplinarną sędziego, mogą stanowić: przewinienia służbowe, w tym polegające na oczywistej i rażącej obrazie prawa, oraz czyny, które stanowią uchybienia godności urzędu. Oczywiste jest, iż będą nimi także takie zachowania, które jednocześnie wyczerpują zarówno znamiona przewinienia służbowego, jak i uchybienia godności urzędu sędziego. Taki sposób określenia w tymże art. 107 § 1 p.u.s.p. materialnej podstawy odpowiedzialności sędziego, przez wskazanie tylko generalnych znamion deliktu dyscyplinarnego, skutkuje koniecznością każdorazowej konkretyzacji tych to znamion w wyroku sądu dyscyplinarnego, który tego deliktu dotyczy. Oznacza to, że w orzeczeniu sąd dyscyplinarny – stosownym opisem przypisanego obwinionemu czynu – powinien jednoznacznie określić ów delikt, przez wskazanie czy stanowi on przewinienie służbowe lub uchybienie godności urzędu oraz (w wypadku uznania zaistnienia tej pierwszej z jego postaci, bądź też jej formy «mieszanej») precyzyjnie wskazać naruszone przez sędziego *in concreto* przepisy prawa”.

Charakterystyki przewinienia służbowego polegającego na oczywistej i rażącej obrazie przepisów prawa SN-SD dokonał w wyroku z 27 czerwca 2002 r. (sygn. akt SNO 18/02). Zaznaczył w nim, że „chodzi o obrazę przepisów dokonaną przez sędziego w trakcie wykonywania przez niego obowiązków służbowych, powierzonych mu – jako sędziemu – zadań. Nie chodzi natomiast o naruszenia prawa poza służbą.

Dopuszczenie się obrazy (rażącej i oczywistej) przepisów prawa bez związku z działalnością zawodową (najczęściej orzeczniczą) może być uznane za przewinienie dyscyplinarne, jednakże innego rodzaju – za uchybienie godności urzędu. [...] Obraza, o której jest mowa w przepisie art. 107 § 1 p.u.s.p., została określona dwoma przymiotnikami, które wyznaczają przedmiotowe znamiona tego przewinienia dyscyplinarnego. Mamy z nim do czynienia wówczas, gdy naruszenie prawa ma charakter oczywisty. To określenie należy odnieść do rodzaju, wagi i rozmiaru błędu popełnionego przy stosowaniu lub wykładni prawa. Obraza jest oczywista, gdy popełniony błąd jest łatwy do stwierdzenia, gdy bez głębszej analizy można zastosować właściwy przepis, i gdy rozumienie przepisu prawa nie powinno budzić wątpliwości u przeciętnej osoby o kwalifikacjach prawniczych. Określenie «rażąca» odnosi się natomiast do skutków obrazy przepisów prawa. Dla uznania działania sędziego za delikt dyscyplinarne nie wystarcza, dopuszczenie bowiem się błędu oczywistego, dla należycie wykształconego prawnika. Popełniony błąd musi też narażać na szwank prawa i istotne interesy stron (innych osób biorących udział w postępowaniu) albo powodować szkodę. Zagrożenie dla dobra wymiaru sprawiedliwości lub sądu może również wyznaczać cechę naruszenia prawa określoną jako «rażąca obraza». Dla uznania obrazy przepisów prawa za przewinienie dyscyplinarne konieczne jest przypisanie jej obu tych cech łącznie. Od strony podmiotowej natomiast do przypisania sędziemu popełnienia przewinienia dyscyplinarnego wystarczający jest każdy rodzaj winy, także wina nieумыślna”.

Mimo wykazanej odrębności odpowiedzialności dyscyplinarnej, w praktyce orzeczniczej organów dyscyplinarnych dostrzeżono konieczność sięgnięcia do stosownych regulacji prawa karnego materialnego. W orzecznictwie dyscyplinarnym Sądu Najwyższego dominuje pogląd o konieczności odpowiedniego stosowania w postępowaniu dyscyplinarnym podstawowych instytucji prawa karnego materialnego, zwłaszcza oparcia odpowiedzialności dyscyplinarnej na zasadzie winy, dokonywania oceny społecznej szkodliwości zachowania realizującego znamiona zarzucanego przewinienia dyscyplinarnego, przyjmowania okoliczności wyłączających odpowiedzialność karną, a także kierowania się przy wymiarze kary wskazaniem art. 53 k.k.

W wyroku z 5 listopada 2003 r. (sygn. akt SNO 67/03) SN-SD podkreślił, że w toku postępowania dyscyplinarnego należy sięgać – na zasadzie analogii *iuris* – do rozwiązań przewidzianych w Kodeksie karnym. Przepisy prawa karnego

materialnego muszą podlegać w postępowaniu dyscyplinarnym stosowaniu odpowiedniemu, polegającemu na: 1) stosowaniu wprost; 2) stosowaniu z odpowiednimi modyfikacjami; 3) odmowie ich zastosowania ze względu na określone różnice, przy zachowaniu szczególnej ostrożności.

Stanowisko to znalazło rozwinięcie m.in. w wyroku z 14 lipca 2009 r. (sygn. akt SNO 42/09), w którym SN-SD uznał wręcz konieczność posługiwania się w sprawach dyscyplinarnych podstawowymi instytucjami karnego prawa materialnego jak reguły odpowiedzialności karnej na zasadzie winy, normujące kwestie wyłączenia tejże odpowiedzialności, czy te, które odnoszą się do zasad wymiaru kary. Jak wskazał: „Trzeba zaliczyć do nich także i te podstawowe kanony, które dotyczą kluczowych aspektów samego czynu stanowiącego przestępstwo, a więc np. formy tego czynu, czasu i form jego popełnienia, zasad oceny z punktu widzenia jego stopnia społecznej szkodliwości. W tej kategorii mieszczą się więc i reguły ujmujące relacje, jakie zachodzą między jednością (wielością) czynów a jednością (wielością) przestępstw. Odpowiednie stosowanie konstrukcji karnego prawa materialnego, które regulują zbieg przepisów ustawy oraz tych, które wielość zachowań pozwalają (nakazują) traktować, jako jedno przestępstwo, znajduje zatem uzasadnienie w zakresie odnoszącym się do ustaleń o odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów”.

Z powyższych względów Sąd Najwyższy-Sąd Dyscyplinarny uznawał za dopuszczalne wymierzenie jednej sankcji dyscyplinarnej za różne przejawy tego samego dyscyplinarnego przewinienia służbowego (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 8 października 2004 r., sygn. akt SNO 42/04). Jak wyjaśnił w wyroku z 22 czerwca 2004 r. (sygn. akt SNO 22/04), „odpowiedzialność dyscyplinarna z istoty dotyczy określonych czynów (zachowań). Dlatego w drodze analogii należy formułować zarzuty i kwalifikować przewinienia dyscyplinarne według zasad właściwych dla odpowiedzialności typu karnego. Różne zachowania (czyny) polegające na odmiennych sposobach działania (zaniechania), w innym czasie i miejscu, powinny być więc kwalifikowane jako odrębne przewinienia służbowe, za które należy (w przypadku uznania winy) wymierzać odrębne kary dyscyplinarne (podobnie jak przy zbiegu przestępstw – art. 85 k.k.). Możliwa jest konstrukcja jednego przewinienia dyscyplinarnego w odniesieniu do kilku podobnych zachowań, dokonanych w krótkich odstępach czasu (podobnie jak ciąg przestępstw – art. 91 k.k.). Nie jest natomiast prawidłowe przypisanie jednego przewinienia dyscyplinarnego polegającego na różnych zachowaniach, w różnym czasie i miejscu

oraz wymierzenie za nie jednej kary dyscyplinarnej”. W jednym z późniejszych wyroków SN potwierdził, że różne zachowania (czyny) polegające na odmiennych sposobach działania, w innym czasie i miejscu, mogą być kwalifikowane jako odrębne przewinienia dyscyplinarne (służbowe), za które można wymierzać różne kary dyscyplinarne (wyrok SN z 22 lutego 2007 r., sygn. akt SNO 7/07).

W wyroku z 16 grudnia 2014 r. (sygn. akt SNO 56/14) SN-SD doprecyzował, że do przyjęcia na gruncie prawa dyscyplinarnego koncepcji prawnej jedności czynów „konieczne jest występowanie wspólnego elementu podmiotowego (np. z góry powziętego zamiaru dla zastosowania konstrukcji czynu ciągłego) albo przedmiotowej więzi czasowo-sytuacyjnej lub choćby wspólnego *modus operandi*, co pozwalałoby uznać szereg zachowań za jedno *sui generis* złożone przewinienie dyscyplinarne, jak to ma miejsce np. przy nieterminowym sporządzaniu uzasadnień orzeczeń”.

Co ważne, w innym swoim wyroku SN-SD zaakcentował, że akceptacja dla zbiorczej konstrukcji przewinienia służbowego znajduje uzasadnienie właśnie w szczególnym charakterze odpowiedzialności dyscyplinarnej, za pomocą której dochodzi do weryfikacji pracy sędziego, który powinien odznaczać się nieskazitelnym charakterem, ponadprzeciętnym poczuciem sumienności i obowiązkowości oraz wysokimi kwalifikacjami moralnymi. „W związku z tym – w wielu wypadkach – dopiero suma uchybień, podobnych, popełnianych notorycznie i w krótkich odstępach czasu pozwala na przypisanie sędziemu przewinienia służbowego, tj. czynu polegającego na nie tylko oczywistej, ale także rażącej obrazie przepisów prawa. Oczywiście, dla przyjęcia takiej konstrukcji – w ramach odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziego – nie jest konieczne ustalenie «z góry powziętego zamiaru» popełnienia stwierdzonych zaniechań, charakteryzującego czyn ciągły (art. 12 k.k.)” (wyrok SN-SD z 9 października 2014 r., sygn. akt SNO 26/14).

W tym miejscu podkreślić wypada, że taka właśnie sytuacja miała miejsce w przypadku skarżącej. Jak zwrócił uwagę SN-SD w wyroku kończącym postępowanie dyscyplinarne skarżącej: „Wbrew odmiennemu zapatrywaniu skarżących, Sąd Apelacyjny – Sąd Dyscyplinarny [...] nie oparł się na konstrukcji czynu ciągłego. Nie przyjął – jak odczytali to skarżący – że obwiniona już w dniu lipca 2009 r., otwierającym ramy czasowe przypisanych jej zachowań, niejako z góry obejmowała zamiarem dopuszczenie się oczywistej i rażącej obrazę przepisów art. ..., art. ... oraz art. ... k.p.k. i doprowadzenie do

rażącej przewlekłości postępowania we wszystkich sprawach. Wskazał natomiast na cały szereg kolejnych zachowań obwinionej, naruszających wymienione przepisy [...]. Podkreślił jednocześnie, że obwiniona przewidywała skutki każdego z tych konkretnych zachowań składających się na jedno przewinienie służbowe, i godziła się na nie” (wyrok SN-SD, s. 6).

6. W ocenie Sejmu przyjęte w art. 107 § 1 p.u.s.p. określenie znamion przewinienia dyscyplinarnego mieści się w granicy swobody legislacyjnej ustawodawcy wyznaczonej powołanymi w skardze wzorcami konstytucyjnymi.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że postępowanie dyscyplinarne należy do grupy tzw. postępowań represyjnych, czyli takich, w których celem jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania lub sankcji.

Jednocześnie w uzasadnieniu wyroku z 8 grudnia 1998 r. (sygn. akt K 41/97), Trybunał Konstytucyjny uznał zasadność proceduralnego wyodrębnienia postępowania dyscyplinarnego ze względu na specyfikę poszczególnych grup zawodowych, a także ochronę ich autonomii i samorządności. Zastrzegł przy tym, że również w postępowaniach dyscyplinarnych znajdują zastosowanie gwarancje ustanowione w art. 2 oraz rozdziale II Konstytucji. Szczególne znaczenie Trybunał przypisał tu nakazowi respektowania standardów wynikających z konstytucyjnego prawa do sądu i sądowej kontroli prawidłowości postępowania dyscyplinarnego (wyrok TK z 29 czerwca 2010 r., sygn. akt P 28/09).

Jak się wydaje, kluczowe znaczenie dla rozstrzygnięcia sformułowanego przez skarżącą problemu konstytucyjnego mają ustalenia poczynione przez sąd konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 27 lutego 2001 r. (sygn. akt K 22/00) w kontekście postępowania dyscyplinarnego w szkolnictwie wyższym. W ocenie Sejmu zachowują one aktualność w odniesieniu do wszystkich postępowań dyscyplinarnych, a zatem także wobec sędziów. W przywołanym wyroku Trybunał wyraził przekonanie, iż „nie ulega wątpliwości, że deontologia postępowania dyscyplinarnego jest inna niż postępowania karnego. Łączy się ona przede wszystkim ze specyfiką wykonywania niektórych zawodów oraz zasadami funkcjonowania konkretnych korporacji zawodowych. Ukształtowane w ich ramach reguły deontologiczne ukierunkowane są przede wszystkim na obronę honoru i dobra zawodu. Mogą przez to odwoływać się do etycznych aspektów współistnienia i działania. Deontologia zawodowa musi być więc ujmowana także w perspektywie

imperatywnych rozwiązań praktycznych w zakresie dotyczącym wypełniania obowiązków zawodowych. Stąd też odpowiedzialność dyscyplinarna związana może być z czynami, które nie podlegają odpowiedzialności karnej. Takie zasady odpowiedzialności przewiduje się zwłaszcza w odniesieniu do zawodów o dużym prestiżu społecznym (nauczyciele, lekarze, prawnicy), gdzie należyta troska o ich godność jest ważnym jego elementem”.

Najistotniejsze wydaje się spostrzeżenie Trybunału co do odmiennej natury deliktów dyscyplinarnych w porównaniu z czynami będącymi przedmiotem postępowania karnego, bowiem: „Gdy chodzi o delikty dyscyplinarne (w odróżnieniu od przestępstw określonych w kodeksie karnym), nie jest możliwa precyzyjna typizacja czynów zabronionych. Są one ustawowo niedookreślone z uwagi na obiektywną niemożność stworzenia katalogu zachowań zagrażających należytemu wykonywaniu obowiązków służbowych, czy zachowaniu godności zawodu. Nie jest zatem możliwe proste porównywanie postępowań karnych i dyscyplinarnych w aspekcie unormowań o charakterze gwarancyjnym. Odpowiedzialność dyscyplinarna związana jest z postępowaniem sprzecznym z zasadami deontologii zawodowej, powagą i godnością wykonywanego zawodu [...]. Delikt dyscyplinarny oceniany musi być nie tylko w płaszczyźnie normatywnej, ale także zawodowej, etycznej itd. W konsekwencji także problemu winy nie można ujmować wyłącznie w kategoriach prawnopozytywnych, a tym bardziej wyłącznie w aspekcie prawa karnego i postępowania karnego”.

Jednocześnie Trybunał potwierdził ugruntowaną w orzecznictwie sądów powszechnych tezę, że nawet odpowiednie stosowanie przepisów kodeksu postępowania karnego nie oznacza, że postępowanie dyscyplinarne staje się postępowaniem karnym, wskazując przy tym, że przejęcie instytucji wywodzących się z prawa karnego i postępowania karnego do postępowania dyscyplinarnego służyć ma celom ochronnym. Ustawodawca, biorąc pod uwagę represyjny charakter postępowania dyscyplinarnego, uznał, że zasadne jest sięgnięcie do tych instytucji i zasad prawnych zawartych w kodeksie postępowania karnego, które stwarzają możliwość optymalnego zabezpieczenia praw i wolności obwinionego.

W uzasadnieniu wyroku z 11 września 2001 r. (sygn. akt SK 17/00) Trybunał jednoznacznie stwierdził, że nie można przenosić na grunt postępowania dyscyplinarnego wszystkich unormowań o charakterze gwarancyjnym, stworzonych na potrzeby odpowiedzialności karnej. Dotyczy to zwłaszcza sposobu określenia

przedmiotowego zakresu odpowiedzialności. Wskazał przy tym, że: „Mimo konstytucyjnego wymagania wyrażonego w art. 42 ust. 1 ustawy zasadniczej, nauka prawa karnego akceptuje «niedoskonałość» typizacji przestępstw, formułując postulat maksymalnej określoności. Powszechne jest jednak przekonanie, że nawet w opisie czynów zabronionych pod groźbą kary nie da się uniknąć elementów ocennych i odsyłania do znamion pozaustawowych czynu. Skoro ten sposób unormowania jest dopuszczalny, w niezbędnym zakresie, na gruncie prawa karnego, tym bardziej należy uznać swobodę ustawodawcy przy kształtowaniu opisu strony przedmiotowej deliktu dyscyplinarnego. Powszechnie stosowana klauzula, określająca ten delikt jako zachowanie uchybiające godności zawodu, nie tylko nie narusza art. 42 ust. 1 Konstytucji, ale wręcz – należy uznać – wyraża istotę odpowiedzialności dyscyplinarnej; stanowi jedynie możliwe ogólne określenie, które wypełnia się treścią adekwatną do wymagań i oczekiwań stawianych przedstawicielom danej profesji”.

Pogląd w zakresie możliwości pełnej realizacji zasady określoności czynu na gruncie postępowania *stricte* karnego Trybunał potwierdził w wyroku z 27 listopada 2003 r. (sygn. akt SK 22/03), w którym to – w świetle wymogów art. 42 ust. 1 Konstytucji – wykluczył jakiegokolwiek ogólnikowe, umożliwiające daleko idącą swobodę interpretacji co do zakresu znamion czynu zabronionego czy pewnego typu kategorii zachowań, wskazanie przez ustawodawcę znamion czynu zabronionego. Zaznaczył przy tym, że: „Nie oznacza to jednak, że ustawodawca nie może określać pewnych zachowań stanowiących czyn zabroniony w sposób na tyle ogólny, aby w ich zakresie mieściły się różne działania, które są zabronione np. ze względu na cel, jaki ma być osiągnięty przez ich realizację. Wniosek przeciwny należałoby uznać za absurdalny, bowiem w krańcowym ujęciu prowadziłyby do konieczności zaprzeczenia abstrakcyjnego i ogólnego charakteru normy prawnej. Nie może jednak budzić wątpliwości, że jednostka w konkretnych okolicznościach narażona jest na odpowiedzialność karną. Jak słusznie zaznaczył w jednym z orzeczeń niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny, «samo ryzyko karalności powinno być rozpoznawalne dla adresatów normy» (BVerfG, 2 BvR 1881/99 z 26 kwietnia 2000 r.)”.

7. Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że zarówno w orzecznictwie konstytucyjnym, jak i nauce prawa podkreśla się ograniczone znaczenie zasady

nullum crimen sine lege i związanych z nią wymogów określoności prawa na gruncie odpowiedzialności dyscyplinarnej (por. P. Skuczyński, *Granice odpowiedzialności dyscyplinarnej* [w:] *Odpowiedzialność dyscyplinarna. Podstawy, procedura i orzecznictwo w sprawach studentów Uniwersytetu Warszawskiego 2000–2005*, red. P. Skuczyński, P. Zawadzki, Warszawa 2008, s. 23; R. Giętkowski, *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie polskim* [online], Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego 2013, <https://sip.lex.pl/#/monografia/369289634/56>).

Jak zostało to już wyjaśnione, w odniesieniu do deliktów dyscyplinarnych, zasada *nullum crimen lege certa* znajduje zastosowanie, jednakże tylko odpowiednio. Stąd też określenie znamion przewinienia dyscyplinarnego w sposób ogólny nie narusza standardu wyrażonego w art. 42 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji (por. P. Czarnecki, *op. cit.*, s. 229). Pogląd ten odpowiada rozumieniu standardu określoności prawa przyjmowanemu na gruncie orzecznictwa konstytucyjnego, w którym dostrzega się konieczność relatywizowania wymogów określoności przepisów prawa do konkretnych sfer życia, które to dane przepisy mają regulować. Oznacza to konieczność uwzględnienia specyfiki poszczególnych gałęzi prawa, charakteru adresatów ustanowionych norm prawnych, a także wagi praw jednostki i interesów, których dotyczy dana regulacja (por. wyrok TK z 7 listopada 2006 r., sygn. akt SK 42/05).

Jeszcze raz zaznaczyć wypada, że postępowanie dyscyplinarne nie pełni wyłącznie funkcji represyjnej, lecz realizuje także inne konstytucyjnie uzasadnione cele publiczne. Wśród nich za najistotniejszy należy uznać zapewnienie prawidłowej realizacji zadań wykonywanych przez przedstawicieli zawodów zaufania publicznego. Ma to szczególne znaczenie w przypadku sędziów, których praca warunkuje zaufanie do wymiaru sprawiedliwości wykonywanego w imieniu państwa.

Z tych względów przyjąć należy, że odstąpienie od dookreślenia przewinienia sędziowskiego w zakresie wnioskowanym przez skarżącą nie narusza art. 42 ust. 1 zdanie pierwsze w związku z art. 2 Konstytucji. Sejm nie podziela tezy, że art. 42 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji nakłada na ustawodawcę obowiązek określenia zasad kwalifikowania wielości zachowań stanowiących delikty dyscyplinarne. Zważywszy na przyjętą na gruncie p.u.s.p. specyfikę kryteriów kwalifikowania czynów jako przewinień dyscyplinarnych oraz jej aksjologiczne i pragmatyczne uzasadnienie, zabieg taki wydaje się nie tylko niekonieczny, ale i niecelowy. Wprowadzenie do p.u.s.p. szczegółowej regulacji określającej sposób kwalifikowania wielości czynów

wymagałoby zapewne uszczegółowienia typizacji katalogu przewinień dyscyplinarnych. Dlatego detaliczne ustalenia w tym zakresie ustawodawca może pozostawić praktyce stosowania prawa, mając na względzie, że ustalenie w postępowaniu dyscyplinarnym wszystkich znamion czynu stanowiącego przewinienie dyscyplinarne ma charakter autonomiczny (wyrok SN-SD z 27 lutego 2008 r., sygn. akt SNO 7/08).

Jak wynika z przedstawionej analizy, gwarancje ochronne dla obwinionego, wynikające z osobistego i represyjnego charakteru tej odpowiedzialności, należy postrzegać kompleksowo. Odpowiednie wyważenie proporcji między elementami gwarancyjnymi oraz formami ich normatywnego wyrażenia stanowi wybór prawodawcy i wiąże się z jego generalną kompetencją do kształtowania polityki w określonych obszarach stosunków społecznych. Determinowana swoistym charakterem tego postępowania słabsza ochrona wynikająca z dyrektyw, o których mowa w art. 42 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji, równoważona jest wzmocnieniem gwarancji procesowych, które znajdują zakotwiczenie w innych normach konstytucyjnych (przede wszystkim art. 42 ust. 3 oraz art. 45 Konstytucji). Znalazły one wyraz w konstrukcji odesłania do Kodeksu postępowania karnego oraz powierzeniu prowadzenia tego postępowania profesjonalnym organom typu sądowego.

Nie sposób też przyjąć, że brak postulowanych unormowań utrudnia rozpoznanie ryzyka poniesienia odpowiedzialności dyscyplinarnej po stronie adresatów art. 107 p.u.s.p. (sędziów), a więc podmiotów zobowiązanych do znajomości prawa obowiązującego, a także obowiązków deontologii zawodowej. Właściwie rozumiana treść zasady *nullum crimen, nulla poena sine lege* na gruncie zawisłej przed Trybunałem sprawy musi zatem także uwzględniać specyfikę grupy zawodowej, której to postępowanie dotyczy (por. T. Sroka, *Realizacja zasady określoności czynu zabronionego z art. 42 ust. 1 konstytucji na gruncie odpowiedzialności dyscyplinarnej*, „Forum Prawnicze” 2013, nr 6, s. 9).

Nie należy też tracić z pola widzenia okoliczności, że prawa konstytucyjne, w tym wyrażone w art. 42 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji, nie mają charakteru absolutnego i mogą podlegać ograniczeniom, o których mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W ocenie Sejmu, opisane wyżej ograniczenie standardu gwarancyjnego wynikającego z powołanego wzorca kontroli znajduje uzasadnienie w ochronie takich wartości jak „porządek publiczny” oraz „prawa i wolności innych osób”. Rzetelność

i sprawność postępowań sądowych z pewnością stanowią ważny element porządku publicznego, rozumianego jako prawidłowe funkcjonowanie organów władzy publicznej, wspierając przy tym zabezpieczenie realizacji konstytucyjnego prawa jednostki, jakim jest prawo do sądu.

W uzupełnieniu tego wyводу podzielić należy spostrzeżenie Prokuratora Generalnego wyrażone w przesłanym do Trybunału pisemnym stanowisku w sprawie, że przyjmowana w orzecznictwie konstrukcja normatywna, w ramach której w odniesieniu do wielu podobnych zachowań, zaistniałych w krótkim odstępie czasu, możliwe jest wymierzenie kary za jedno przewinienie dyscyplinarne, jest zasadniczo korzystna dla sprawcy, czego dowodzi sytuacja skarżącej. Odstąpienie od tej konstrukcji w przypadku skarżącej nie wyłączyłoby bowiem całkowicie jej odpowiedzialności na skutek przedawnienia karalności, lecz powodowałoby konieczność odrębnego wymierzenia kilku kar jednostkowych za szereg przypisanych jej przewinień nieobjętych przedawnieniem.


8. W uzupełnieniu Sejm pragnie zwrócić uwagę, że ustawą z dnia 30 listopada 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2103) ustawodawca dokonał nowelizacji art. 128 p.u.s.p. wprowadzając, w sprawach nieuregulowanych w p.u.s.p., generalne odesłanie do części ogólnej Kodeksu karnego, z uwzględnieniem odrębności wynikających z charakteru postępowania dyscyplinarnego.

Aktualne brzmienie art. 128 p.u.s.p. wyznacza normatywne podstawy do odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu karnego, w tym również tych odnoszących się do zasad kwalifikowania czynów stanowiących podstawę do pociągnięcia sędziego do odpowiedzialności dyscyplinarnej. Zabieg ten niewątpliwie należy odczytywać jako pogłębienie w ramach postępowania dyscyplinarnego standardów gwarancyjnych wynikających z art. 42 Konstytucji. Dopuszczenie uzupełniającego stosowania przepisów części ogólnej Kodeksu karnego nie zmienia jednak oceny Sejmu co do braku konieczności i zasadności odrębnego uregulowania w p.u.s.p. zasad ponoszenia odpowiedzialności dyscyplinarnej w odniesieniu do wielu zachowań objętych jednorazowo ściganiem dyscyplinarnym, co stanowi postulat skarżącej. W tym kontekście godzi się zauważyć, że podobnie jak w przypadku odesłania do k.p.k., także i w przypadku k.k., ewentualne zastosowanie normy materialnocarnej nie może prowadzić do uniemożliwienia realizacji celów aktu

odsyłającego (por. A. Korzeniewska-Lasota, *Odpowiednie stosowanie przepisów kodeksu postępowania karnego w postępowaniu w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej adwokatów. Część I. Zagadnienia ogólne*, „Palestra” 2013, nr 9-10, s. 73-81). Oznacza to, że również w nowym otoczeniu normatywnym, to do organów dyscyplinarnych będzie należało rozstrzygnięcie, które i w jakim zakresie instytucje prawa karnego materialnego znajdą zastosowanie w postępowaniu dyscyplinarnym.

9. Podsumowując, uwagi przedstawione przez skarżącą nie pozwalają stwierdzić, że doszło do obalenia domniemania konstytucyjności zakwestionowanego przepisu. Należy zatem uznać, że art. 107 § 1 p.u.s.p. **jest zgodny** z art. 42 ust. 1 zdanie pierwsze w związku z art. 2 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Marek Kuchciński