

66/6/A/2012

WYROK

z dnia 25 czerwca 2012 r.

Sygn. akt K 9/10*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Zbigniew Cieślak – przewodniczący
Stanisław Biernat
Maria Gintowt-Jankowicz – sprawozdawca
Mirosław Granat
Stanisław Rymar,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 25 czerwca 2012 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

- 1) art. 91a ust. 1 i art. 91b ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188, ze zm.),
 - 2) art. 62² ust. 1 i art. 62³ ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 10, poz. 65, ze zm.),
 - 3) art. 63a § 1 i art. 63b ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1158, ze zm.),
 - 4) art. 83 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2008 r. Nr 7, poz. 39, ze zm.)
- z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

1) art. 91b w związku z art. 91a ust. 1 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188, Nr 166, poz. 1317, Nr 210, poz. 1628 i Nr 216, poz. 1676, z 2010 r. Nr 7, poz. 45, Nr 47, poz. 278, Nr 200, poz. 1326 i Nr 217, poz. 1429 oraz z 2011 r. Nr 106, poz. 622 i Nr 142, poz. 830),

2) art. 62³ w związku z art. 62² ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 10, poz. 65, Nr 47, poz. 278, Nr 200, poz. 1326 i Nr 217, poz. 1429 oraz z 2011 r. Nr 106, poz. 622 i Nr 142, poz. 830),

3) art. 63b w związku z art. 63a § 1 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1158, z 2009 r. Nr 37, poz. 286 i Nr 166, poz. 1317, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 oraz z 2011 r. Nr 85, poz. 458, Nr 87, poz. 483, Nr 106, poz. 622 i Nr 142, poz. 830),

4) art. 83 ust. 3 w związku z art. 83 ust. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599)

– są zgodne z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

* Sentencja została ogłoszona dnia 4 lipca 2012 r. w Dz. U. z 2012 r. poz. 760.

UZASADNIENIE

I

1. W piśmie z 4 marca 2010 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej również: Rzecznik, wnioskodawca) wniósł o stwierdzenie niezgodności:

1) art. 91a ust. 1 i art. 91b ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o advokaturze (Dz. U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188, ze zm.),

2) art. 62² ust. 1 i art. 62³ ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 10, poz. 65, ze zm.),

3) art. 63a § 1 i art. 63b ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1158, ze zm.),

4) art. 83 ust. 2 i art. 83 ust. 3 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2008 r. Nr 7, poz. 39, ze zm.)

– z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Rzecznik podkreślił, że istotą problemu konstytucyjnego przedstawionego Trybunałowi do rozpoznania jest niepełny zakres kontroli sądowej nad postępowaniami dyscyplinarnymi adwokatów, radców prawnych, notariuszy oraz prokuratorów. Rzecznik wskazał, że zaskarżone przepisy ograniczają możliwość wniesienia kasacji do Sądu Najwyższego tylko od orzeczeń sądów dyscyplinarnych drugiej instancji, w wyniku wydania których doszło do „rażącego naruszenia prawa” lub „rażącej niewspółmierności kary dyscyplinarnej”.

W ocenie Rzecznika przewidziane w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawo do sądu wymaga zapewnienia jednostkom skutecznej ochrony praw na drodze sądowej. Przepisy ustawowe nie powinny ograniczać możliwości merytorycznego zbadania zarzutów formułowanych przez skarżącego w postępowaniu sądowym. Zdaniem wnioskodawcy, zaskarżone przepisy przewidują „niedozwoloną barierę” zakresu kontroli sądowej. Nie zapewniają pełnej kontroli sądowej orzeczeń sądów dyscyplinarnych, zwłaszcza zapadłych w drugiej instancji. Rzecznik podkreślił, że zaskarżonym przepisom zarzuca nie tyle zamykanie drogi sądowej (art. 77 ust. 2 Konstytucji), co brak odpowiedniej procedury sądowej zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji. W ocenie Rzecznika, prawa do sądu nie należy jednak łączyć z zasadą dwuinstancyjności postępowania, gdyż nie wynika ona z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Wnioskodawca podkreślił, że w postępowaniu dyscyplinarnym prawo do sądu pełni szczególną rolę, gdyż postępowanie to ma charakter represyjny. Zdaniem Rzecznika, Sąd Najwyższy, orzekając w trybie kasacji nie jest władny przeprowadzić ponownej oceny dowodów i na podstawie własnej oceny skontrolować dokonanych w sprawie ustaleń faktycznych. Rzecznik wskazał, że w postępowaniu przed Sądem Najwyższym kontrolowana jest prawidłowość postępowania, a nie merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy. W ocenie wnioskodawcy, zaskarżone regulacje nie gwarantują ukaranym członkom samorządu prawa dochodzenia przed sądem faktu niepopelnienia przewinienia dyscyplinarnego oraz bezpodstawności wszczęcia przeciwko nim takiego postępowania. Natomiast w przypadku pokrzywdzonego nie zapewniają możliwości wykazania przed sądem popełnienia przez obwinionego określonego przewinienia dyscyplinarnego, bądź bezpodstawności odmowy wszczęcia lub umorzenia przeciwko niemu postępowania dyscyplinarnego. W konsekwencji – zdaniem wnioskodawcy – zaskarżone przepisy ograniczają zakres drogi sądowej w postępowaniach dyscyplinarnych.

W ocenie Rzecznika, przewidziane ograniczenia prawa do sądu nie mogą być uznane za dozwolone w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji z uwagi na dotkliwość kar dyscyplinarnych oraz zakres kontroli sądowej nad postępowaniami dyscyplinarnymi dotyczącymi innych grup zawodowych. Wprowadzenie takich ograniczeń prawa do sądu możliwe byłoby jedynie w razie kolizji tego prawa z inną normą konstytucyjną poddającą pod ochronę wartości o równym lub nawet większym znaczeniu dla funkcjonowania państwa. W przypadku zaskarżonych przepisów Rzecznik nie znajduje takich wartości, co jego zdaniem przesądza o niezgodności przedmiotu kontroli z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

2. Pismem z 11 czerwca 2010 r. Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie, że zaskarżone przepisy są zgodne z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem Marszałka Sejmu, z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika, że do wszelkich postępowań o charakterze represyjnym mają zastosowanie gwarancje ustanowione w rozdziale II Konstytucji, w tym prawo do sądu. Nawiązując do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Marszałek Sejmu wskazał jednak, że w świetle art. 45 ust. 1 Konstytucji odmiennie należy oceniać sytuację jednostki, której sprawa prowadzona jest przed sądem od początku do końca, od sytuacji jednostki, która żąda jedynie sądowej kontroli prawidłowości decyzji wydanej w jej sprawie przez organ niesądowy. W tym ostatnim wypadku zakres konstytucyjnych gwarancji przysługujących jednostce ulega zasadniczym ograniczeniom. Ponadto z uwagi na deontologię postępowania dyscyplinarnego, nie powinno ulegać wątpliwości, że w świetle Konstytucji dopuszczalne, a nawet nieuniknione, jest takie ukształtowanie modelu postępowania dyscyplinarnego, który przewiduje odstępstwa od standardów obowiązujących w postępowaniu karnym *sensu stricto*.

W ocenie Marszałka Sejmu, zaskarżone przepisy nie powodują nadmiernego zawężenia podstaw kasacyjnych w postępowaniu kontrolnym przed Sądem Najwyższym. Skoro przyjęty w kodeksie postępowania karnego model kontroli kasacyjnej umożliwia rzetelną i efektywną weryfikację zaskarżonych orzeczeń, to tym bardziej możliwe jest to w przypadku kasacji od orzeczeń sądów dyscyplinarnych, której zakres jest szerszy. Marszałek Sejmu wskazał, że zaskarżone regulacje są wolne od wad, którymi obarczone były wcześniejsze rozwiązania dotyczące kontroli orzeczeń sądów dyscyplinarnych. Po pierwsze, nie zawierają niezasadnych ograniczeń podmiotowych w zakresie prawa do wniesienia kasacji, które w każdym wypadku przysługuje obwinionemu. Po drugie, zaskarżone przepisy nie przewidują nadmiernych ograniczeń przedmiotowych, na przykład dopuszczających zaskarzanie tylko orzeczeń przewidujących najsurowsze kary dyscyplinarne. Zdaniem Marszałka Sejmu, zakwestionowane przepisy nie naruszają istoty prawa do sądu, gdyż kontrola kasacyjna nie pozbawia Sądu Najwyższego możliwości oceny prawidłowości działania organów dyscyplinarnych i uchylenia wadliwego orzeczenia.

Marszałek Sejmu uznał, że przewidziane przez zakwestionowane przepisy ograniczenia konstytucyjnego prawa do sądu nie budzą wątpliwości z punktu widzenia zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ustanowienie tych ograniczeń jest konieczne w państwie demokratycznym dla zapewnienia porządku publicznego w aspekcie związanym z pozycją ustrojową samorządów zawodowych, które sprawują pieczę nad należytym wykonywaniem zawodów zaufania publicznego w graniach interesu publicznego i dla jego ochrony (art. 17 ust. 1 Konstytucji). Odpowiedzialność dyscyplinarna pozostaje w bezpośrednim związku z ideą samorządności zawodowej. Sądownictwo dyscyplinarne zapewnia członkom korporacji prawniczych niezbędną swobodę i niezależność przy wykonywaniu zawodu. W konsekwencji – w

ocenie Marszałka Sejmu – uprawnienia nadzorcze wobec samorządu zawodowego nie mogą być nadmierne.

Marszałek Sejmu wskazał również, iż zbyt szeroki zakres kontroli sądowej mógłby pozostawać w opozycji do ideału sprawności i szybkości prowadzonego postępowania. Problem ten nabrałby realnych kształtów gdyby Sąd Najwyższy posiadał uprawnienia sądu orzekającego co do meritum i był władny we własnym zakresie prowadzić postępowanie w kierunku ustalenia odpowiedzialności obwinionego za przewinienie dyscyplinarne.

3. Pismem z 22 czerwca 2010 r. Prokurator Generalny wniósł o stwierdzenie, że zaskarżone przepisy są zgodne z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

W ocenie Prokuratora Generalnego, sposób sformułowania przez wnioskodawcę przedmiotu kontroli w pierwszej kolejności implikuje konieczność zbadania, czy kasacja jako instrument sądowej kontroli orzeczenia sądu dyscyplinarnego drugiej instancji czyni zadość wymaganiom stawianym przez art. 45 ust. 1 Konstytucji. Dopiero w razie pozytywnego wyniku tej kontroli konieczne jest zbadanie, czy przewidziane przez zaskarżone przepisy przesłanki kasacyjne są wystarczające dla realizacji konstytucyjnego prawa do sądu.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, określenie Sądu Najwyższego jako sądu właściwego do kontroli wydanych w drugiej instancji orzeczeń sądów dyscyplinarnych dla zawodów prawniczych nie narusza wynikającego z art. 45 ust. 1 Konstytucji prawa do sądu właściwego i mieści się w granicach swobody stanowienia prawa przez ustawodawcę. Prokurator Generalny wskazał, że Sąd Najwyższy rozpoznaje kasację na rozprawie w składzie trzech sędziów, co niweluje dyskrecjonalność postępowania charakterystyczną dla rozpoznawania przez ten sąd innych spraw. Z uwagi na to, że w skład sądów dyscyplinarnych dla członków samorządów prawniczych i prokuratorów wchodzi profesjonalni prawnicy, uzasadnione jest ustalenie przez ustawodawcę podobnych dla tych grup zawodowych, a innych niż w przypadku pozostałych zawodów, zasad postępowania dyscyplinarnego. Zdaniem Prokuratora Generalnego, w postępowaniu kasacyjnym realizowana jest zasada sprawiedliwości proceduralnej.

Prokurator Generalny wskazał, że nie jest ścisła teza wnioskodawcy o braku możliwości dokonywania przez Sąd Najwyższy własnej oceny poprawności ustaleń poczynionych przez sąd dyscyplinarny na podstawie zebranych w postępowaniu dowodów. Zdaniem Prokuratora Generalnego, w wypadku rozpoznawania zarzutu niewspółmierności kary dyscyplinarnej nie da się uniknąć oceny ustaleń faktycznych obejmujących materialnoprawne dyrektywy wymiaru kary, takie jak rodzaj winy i zamiaru, motyw i pobudki po stronie obwinionego, ustalenia dotyczące właściwości i warunków obwinionego, a także jego zachowania przed popełnieniem przewinienia dyscyplinarnego i po jego popełnieniu.

Prokurator Generalny podkreślił, że kasacja od wyroku sądu dyscyplinarnego nie powinna być utożsamiana z kasacją w postępowaniu karnym. Kasacja w postępowaniu dyscyplinarnym jest instrumentem umożliwiającym uruchomienie kontroli orzeczenia organu dyscyplinarnego przez sąd, podczas gdy w postępowaniu karnym rozstrzyganie sprawy odbywa się od początku do końca przez sądy państwowe. Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Prokurator Generalny uznał, że przyjęty model sądowej kontroli postępowania dyscyplinarnego, w którym sąd posiada uprawnienie do kontroli prawidłowości tego postępowania, a w konsekwencji do uchylenia orzeczenia sądu dyscyplinarnego, gwarantuje wystarczający standard ochrony konstytucyjnej osób, które są członkami korporacji zawodowej.

Na rozprawie 25 czerwca 2012 r. przedstawiciele Rzecznika Praw Obywatelskich, Sejmu oraz Prokuratora Generalnego podtrzymali pisemne stanowiska. Przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich wskazał, że ukształtowany przez zaskarżone przepisy model kontroli kasacyjnej w istotny sposób zawęża zakres kontroli sądowej nad postępowaniami dyscyplinarnymi wobec adwokatów, radców prawnych, notariuszy i prokuratorów. Wyjaśnił, że w wypadku każdej ze wskazanych w *petitum* wniosku ustaw zaskarżone zostały przepisy, z których łącznie wynika norma prawna wyznaczająca zakres kontroli sądowej nad postępowaniami dyscyplinarnymi wobec przedstawicieli wskazanych zawodów prawniczych. Zakwestionowane przepisy przewidują, że środkiem zaskarżenia orzeczeń sądów dyscyplinarnych jest kasacja, której podstawami mogą być wyłącznie „rażące naruszenie prawa” oraz „rażąca niewspółmierność kary dyscyplinarnej”.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot i zakres kontroli.

1.1. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej także: Rzecznik, wnioskodawca) zaskarżył następujące przepisy:

1) art. 91a ust. 1 i art. 91b ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188, ze zm.; dalej: prawo o adwokaturze), które stanowią, że „Od orzeczenia wydanego przez Wyższy Sąd Dyscyplinarny w drugiej instancji przysługuje stronom, Ministrowi Sprawiedliwości, Rzecznikowi Praw Obywatelskich oraz Prezesowi Naczelnej Rady Adwokackiej kasacja do Sądu Najwyższego” (art. 91a ust. 1) oraz „Kasacja może być wniesiona z powodu rażącego naruszenia prawa, jak również rażącej niewspółmierności kary dyscyplinarnej” (art. 91b);

2) art. 62² ust. 1 i art. 62³ ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 10, poz. 65, ze zm.; dalej: ustawa o radcach prawnych), które stanowią, że „Od orzeczenia wydanego przez Wyższy Sąd Dyscyplinarny w drugiej instancji przysługuje stronom, Ministrowi Sprawiedliwości, Rzecznikowi Praw Obywatelskich oraz Prezesowi Krajowej Rady Radców Prawnych kasacja do Sądu Najwyższego” (art. 62² ust. 1) oraz „Kasacja może być wniesiona z powodu rażącego naruszenia prawa, jak również rażącej niewspółmierności kary dyscyplinarnej” (art. 62³);

3) art. 63a § 1 i art. 63b ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1158, ze zm.; dalej: prawo o notariacie), które stanowią, że „Od orzeczenia wydanego przez Wyższy Sąd Dyscyplinarny przysługuje obwinionemu, rzecznikowi dyscyplinarnemu, Ministrowi Sprawiedliwości, Rzecznikowi Praw Obywatelskich oraz Krajowej Radzie Notarialnej kasacja do Sądu Najwyższego” (art. 63a § 1) oraz „Kasacja może być wniesiona z powodu rażącego naruszenia prawa, jak również rażącej niewspółmierności kary dyscyplinarnej” (art. 63b);

4) art. 83 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599; dalej: ustawa o prokuraturze), które stanowią, że „Od orzeczenia wydanego przez sąd dyscyplinarny w drugiej instancji stronom i Prokuratorowi Generalnemu przysługuje kasacja do Sądu Najwyższego” (art. 83 ust. 2) oraz „Kasacja może być wniesiona z powodu rażącego naruszenia prawa lub rażącej niewspółmierności kary dyscyplinarnej” (art. 83 ust. 3).

1.2. Zaskarżone przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepisy dotyczą sądowej kontroli orzeczeń wydawanych w postępowaniach dyscyplinarnych wobec adwokatów, radców prawnych, notariuszy i prokuratorów. W *petitum* wniosku Rzecznik wskazał przepisy przewidujące, że od orzeczeń wydanych w drugiej instancji przez sądy dyscyplinarne dla adwokatów, radców prawnych, notariuszy i prokuratorów określonym podmiotom przysługuje kasacja do Sądu Najwyższego. Rzecznik zaskarżył także przepisy określające tzw. podstawy kasacyjne, którymi w każdym wypadku są „rażące naruszenie prawa”, jak również „rażąca niewspółmierność kary dyscyplinarnej”. Podczas rozprawy przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich wyjaśnił, że przyjęty w *petitum* wniosek sposób zaskarżenia jest wyrazem przekonania, iż w wypadku każdej ze wskazanych ustaw zakres kontroli sądowej w sprawach dyscyplinarnych wyznaczają łącznie przepisy przewidujące, że środkiem zaskarżenia jest kasacja oraz przepisy określające podstawy kasacyjne.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zakres sądowej kontroli postępowań dyscyplinarnych wobec adwokatów, radców prawnych, notariuszy i prokuratorów wyznaczają przede wszystkim zaskarżone przez Rzecznika przepisy określające podstawy kasacyjne, tj. odpowiednio art. 91b prawa o advokaturze, art. 62³ ustawy o radcach prawnych, art. 63b prawa o notariacie oraz art. 83 ust. 3 ustawy o prokuraturze. Przepisy te przewidują, że kasacja w sprawach dyscyplinarnych może być wniesiona z powodu rażącego naruszenia prawa, jak również rażącej niewspółmierności kary dyscyplinarnej. Determinują one treść zarzutów, które mogą być sformułowane w kasacji, a zatem decydują o zakresie postępowania kontrolnego przed Sądem Najwyższym. W związku z tymi przepisami zakres postępowania kasacyjnego w sprawach dyscyplinarnych jest szerszy niż w przypadku postępowania kasacyjnego w sprawach karnych. Dlatego przede wszystkim w odniesieniu do przepisów określających podstawy kasacyjne Rzecznik formułuje argumentację przemawiającą za niekonstytucyjnością ograniczonego zakresu sądowej kontroli postępowań w sprawach dyscyplinarnych.

Rzecznik Praw Obywatelskich zaskarżył również art. 91a ust. 1 prawa o advokaturze, art. 62² ust. 1 ustawy o radcach prawnych, art. 63a § 1 prawa o notariacie oraz art. 83 ust. 2 ustawy o prokuraturze. Należy podkreślić, że każdy z tych przepisów zawiera bogatą treść normatywną. Wskazują one, po pierwsze, orzeczenia sądów dyscyplinarnych, które mogą zostać zaskarżone; po drugie, podmioty uprawnione do wniesienia środka zaskarżenia; po trzecie, rodzaj środka zaskarżenia; a po czwarte, sąd właściwy do rozpoznania sprawy. Ze wskazanej treści normatywnej zaskarżonych przepisów Rzecznik kwestionuje jedynie przyjęcie kasacji, jako środka zaskarżenia orzeczeń sądów dyscyplinarnych. Przepisy te zostały zaskarżone w związku z tym, że stanowią element normy prawnej wyznaczającej zakres kontroli sądowej w sprawach dyscyplinarnych. Dlatego mimo oznaczenia przyjętego w *petitum* wniosku należy uznać, że nie stanowią one samodzielnego przedmiotu kontroli w niniejszej sprawie.

Zgodnie z ugruntowaną w europejskiej kulturze prawnej zasadą *falsa demonstratio non nocet*, decydujące znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie (zob. wyrok TK z 20 stycznia 2010 r., sygn. Kp 6/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 3 oraz powołane tam orzecznictwo). Istoty naruszenia konstytucyjnego wzorca kontroli Rzecznik dopatruje się w niepełnym zakresie kontroli sądowej nad postępowaniami dyscyplinarnymi wobec adwokatów, radców prawnych, notariuszy i prokuratorów. Zakres ten wyznaczają przede wszystkim przepisy określające podstawy kasacyjne. Konkretyzują one przepisy przewidujące, że środkiem zaskarżenia orzeczeń sądów dyscyplinarnych jest kasacja. Zatem w wypadku każdej z zaskarżonych ustaw głównym przepisem, z którego dekodowana jest norma prawna kwestionowana przez wnioskodawcę, jest przepis określający podstawy kasacyjne. Natomiast przepis przewidujący między innymi, że

środkiem zaskarżenia jest kasacja, ma jedynie charakter związkowy, stanowiąc element normy prawnej wskazanej przez wnioskodawcę.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny uznał, że przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest art. 91b w związku z art. 91a ust. 1 prawa o adwokaturze, art. 62³ w związku z art. 62² ust. 1 ustawy o radcach prawnych, art. 63b w związku z art. 63a § 1 prawa o notariacie oraz art. 83 ust. 3 w związku z art. 83 ust. 2 ustawy o prokuraturze.

2. Konstytucyjny standard kontroli orzeczeń sądów dyscyplinarnych.

2.1. 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 rozstrzygania sporów o prawa, w tym sądów dyscyplinarnych tworzonych w ramach korporacyjnych struktur organizacyjnych (zob. wyroki TK z 8 grudnia 1998 r., sygn. K 41/97, OTK ZU nr 7/1998, poz. 117 oraz z 11 września 2001 r., sygn. SK 17/00, OTK ZU nr 6/2001, poz. 165). Trybunał wielokrotnie podkreślał, że zasadność wyodrębnienia procedur odpowiedzialności dyscyplinarnej i nadania im pozasądowego charakteru znajdować może podstawę w „specyfice poszczególnych grup zawodowych oraz ochronie ich autonomii i samorządności” (zob. wyrok TK o sygn. K 41/97, a także wyroki z 4 marca 2008 r., sygn. SK 3/07, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 25 oraz 17 lutego 2009 r., sygn. SK 10/07, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 8). W wyroku o sygn. SK 17/00 Trybunał wskazał, że „Niezależnie bowiem od oceny konstytucyjności konkretnej procedury dyscyplinarnej trzeba się zgodzić, że odpowiedzialność zawodowa, ukształtowana przez długoletnią tradycję i odzwierciedlająca poziom etyczny danej grupy zawodowej, jest instytucją ściśle związaną z demokratycznym państwem prawnym”.

Z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) Trybunał wywodzi konieczność respektowania w postępowaniach w sprawie ustalenia odpowiedzialności dyscyplinarnej gwarancji ustanowionych w rozdziale II Konstytucji („Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”), które odnoszą się „do wszelkich postępowań represyjnych” (zob. wyroki TK: o sygn. K 41/97, SK 17/00 oraz z 16 listopada 1999 r., sygn. SK 11/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 158). Do gwarancji tych należy prawo jednostki do sądu określone w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że prawo do sądu przejawia się w trzech podstawowych aspektach, tj.: po pierwsze, prawie do uruchomienia procedury przed właściwym, niezależnym, bezstronnym i niezawisłym sądem; po drugie, prawie do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności – sprawiedliwego, rzetelnego postępowania sądowego; po trzecie, prawie do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd (zob. wyrok TK o sygn. SK 3/07 i wyrok z 12 lipca 2011 r., sygn. SK 49/08, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 55 oraz powołane tam orzecznictwo).

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału z art. 45 ust. 1 Konstytucji wynika prawo do sądowej kontroli orzeczeń organów dyscyplinarnych. Trybunał konsekwentnie przyjmuje, że „jeżeli sądy same nie rozstrzygają konfliktów prawnych, to przynajmniej powinny w sferze wymiaru sprawiedliwości sprawować kontrolę nad orzecznictwem organów quasi-sądowych” (zob. wyroki TK o sygn. K 41/97, SK 11/99, SK 17/00, SK 3/07 oraz wyrok z 10 maja 2004 r., sygn. SK 39/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 40). W wyroku o sygn. SK 17/00 Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „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. także wyroki TK o sygn. SK 39/03 i SK 3/07 oraz powołane tam orzecznictwo).

W postępowaniach w sprawie ustalenia odpowiedzialności dyscyplinarnej adwokatów, radców prawnych, notariuszy i prokuratorów realizowany jest szereg dyrektyw wynikających z konstytucyjnego prawa do sądu. Jednakże organy powołane do rozstrzygania o odpowiedzialności dyscyplinarnej nie mają charakteru „sądu” w rozumieniu Konstytucji. Nie znajdują do nich zastosowania wszystkie gwarancje niezależności i bezstronności określone w rozdziale VIII Konstytucji (por. wyrok TK z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108 oraz powołane tam orzecznictwo). W konsekwencji konieczne jest zapewnienie kontroli sądów państwowych nad orzeczeniami wydawanymi przez sądy dyscyplinarne dla adwokatów, radców prawnych, notariuszy i prokuratorów.

2.2. Formułując konstytucyjny standard kontroli orzeczeń sądów dyscyplinarnych, Trybunał 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 (zob. wyrok TK o sygn. SK 49/08 oraz powołane tam orzecznictwo).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że stanowiąca element prawa do sądu zasada sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przewiduje dostosowanie kryteriów oceny rzetelności procedur sądowych do ich funkcji i charakteru prawnego (zob. wyroki TK z 14 marca 2006 r., sygn. SK 4/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 29 oraz z 3 lipca 2007 r., sygn. SK 1/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 73 i powołane tam orzecznictwo). W wyroku z 1 lipca 2008 r. o sygn. SK 40/07 (OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 101) Trybunał podkreślił, iż „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” (zob. także wyrok Trybunału z 28 lipca 2004 r., sygn. P 2/04, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 72 oraz wyrok o sygn. SK 49/08).

W judykaturze Trybunału wskazuje się również, że „w ramach ogólnie sformułowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawa do sądu mieszczą się w rzeczywistości dwa prawa: prawo do sądu jako prawo do sądowego wymiaru sprawiedliwości, a więc merytorycznego rozstrzygnięcia (...) w zakresie praw jednostki oraz prawo do sądowej kontroli aktów godzących w konstytucyjnie gwarantowane wolności (prawa) jednostki” (zob. wyroki TK z 12 maja 2003 r., sygn. SK 38/02, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 38 oraz z 2 września 2008 r., sygn. K 35/06, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 120). W związku z tym stanowiskiem w doktrynie sformułowany został pogląd – podzielony w niniejszej sprawie przez Marszałka Sejmu – że zakres konstytucyjnych gwarancji przysługujących jednostce w ramach prawa do sądu zależy od charakteru postępowania i ulega „zasadniczemu zwężeniu” wówczas, gdy sąd jedynie kontroluje działalność innych organów (zob. P.

Wiliński, *Rzetelny proces karny*, Warszawa 2009, s. 308-309). Nie oznacza to jednak, że postępowanie kontrolne jest wolne od wszelkich standardów rzetelnego procesu.

W związku z powyższym Trybunał nie może uznać za zasadne stanowiska Rzecznika Praw Obywatelskich, że z art. 45 ust. 1 Konstytucji wynika standard „pełnej” kontroli orzeczeń sądów dyscyplinarnych. Przez kontrolę „pełną” Rzecznik rozumie kontrolę umożliwiającą weryfikację całości stanu faktycznego i prawnego w sprawie. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, przedstawione stanowisko jest wyrazem niewłaściwej optyki postrzegania gwarancji określonych w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Prawo do sądu nie ma bowiem charakteru abstrakcyjnego. Nie stanowi także wartości absolutnej, gdyż może zostać ograniczone zgodnie z wytycznymi konstytucyjnymi (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Zakres gwarancji wynikających z prawa do sądu zależy od charakteru i funkcji postępowania, w którym powinno być realizowane. W szczególności postępowanie w sprawie kontroli orzeczeń quasi-sądowych organów dyscyplinarnych nie funkcjonuje w „próżni prawnej”, gdyż już postępowanie kontrolowane mogło zapewniać jednostce szereg gwarancji sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy.

2.3. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem standardem wynikającym z art. 45 ust. 1 Konstytucji jest „kontrola prawidłowości postępowania” przed organami dyscyplinarnymi, która powinna umożliwiać uchylenie wadliwego orzeczenia.

W powoływanym wielokrotnie przez wnioskodawcę oraz uczestników postępowania wyroku o sygn. K 41/97, dotyczącym postępowania dyscyplinarnego wobec komorników, Trybunał w pierwszej kolejności podkreślił, że konieczne jest ustalenie „czy proceduralna ochrona komornika w postępowaniu dyscyplinarnym ma zagwarantowany charakter kontroli rzeczywistej i prawnie skutecznej”. Oceniając konkretną procedurę kontroli – opartą na modelu postępowania odwoławczego – Trybunał stwierdził, że spełnia ona ten standard, gdyż „(...) zarówno przyjęte rozwiązania procesowe, jak też uprawnienia sądu do kontroli prawidłowości postępowania dyscyplinarnego, a w konsekwencji do uchylenia wydanego orzeczenia komisji dyscyplinarnej gwarantuje wystarczający standard ochrony konstytucyjnej osób, które są członkami tej korporacji zawodowej”.

W wyroku z 27 lutego 2001 r. o sygn. K 22/00 (OTK ZU nr 3/2001, poz. 48) Trybunał w nawiązaniu do wcześniejszego orzecznictwa sformułował ogólny pogląd, że „przyjęcie takiej koncepcji postępowania dyscyplinarnego, w której sąd posiada uprawnienie do kontroli w toku postępowania odwoławczego prawidłowości postępowania dyscyplinarnego, a w konsekwencji do uchylenia wydanego orzeczenia komisji dyscyplinarnej, gwarantuje wystarczający standard ochrony konstytucyjnej osób, które są członkami korporacji zawodowej” (zob. również wyroki TK o sygn. SK 17/00 i K 35/06). W wyroku o sygn. SK 17/00 Trybunał podkreślił, że cytowany fragment „precyzuje miarę konstytucyjności rozwiązań legislacyjnych zastosowanych w unormowaniu konkretnej procedury dyscyplinarnej (...)”.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że postępowanie kontrolne (weryfikacyjne) ze swojej natury musi mieć charakter ograniczony, gdyż – rzecz jasna – kontrola nie polega na rozstrzyganiu sprawy od podstaw (zob. wyroki TK o sygn. K 41/97, SK 3/07, SK 38/02). Należy zaznaczyć, że „nieograniczonego” charakteru nie ma również kontrola decyzji administracyjnych sprawowana przez sądy administracyjne. Ponadto z punktu widzenia ekonomii procesowej zasadne jest stanowisko Marszałka Sejmu, że zbyt szeroki zakres sądowej kontroli mógłby pozostawać w opozycji do sprawności i szybkości postępowania.

Wyznaczając zakres kontroli sądowej nad postępowaniami dyscyplinarnymi, należy jednak uwzględnić wynikający z art. 45 ust. 1 Konstytucji wymóg, że prawo do sądu

powinno mieć charakter rzeczywisty i efektywny (zob. wyroki TK z 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 14, z 31 stycznia 2005 r., sygn. SK 27/03, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 8 oraz wyrok o sygn. K 35/06). Nie może zatem być postrzegane jedynie jako uprawnienie do samego przedstawienia sprawy sądowi.

3. Sądowa kontrola postępowań dyscyplinarnych wobec adwokatów, radców prawnych, notariuszy i prokuratorów.

3.1. 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, w tym również zawodów prawniczych. Na tym tle wyróżniają się wykazujące liczne podobieństwa zasady oraz procedury ustalania odpowiedzialności dyscyplinarnej wobec adwokatów, radców prawnych, notariuszy i prokuratorów.

Osoby wykonujące wskazane zawody zaufania publicznego podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej odpowiednio za: postępowanie sprzeczne z prawem, zasadami etyki lub godności zawodu bądź za naruszenie swych obowiązków zawodowych (art. 80 prawa o advokaturze), zawinione, nienależyte wykonywanie zawodu radcy prawnego oraz za czyny sprzeczne ze ślubowaniem radcowskim lub z zasadami etyki radcy prawnego (art. 64 ust. 1 ustawy o radcach prawnych), przewinienia zawodowe, w tym za oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawnych, uchybienia powadze lub godności zawodu (art. 50 prawa o notariacie), przewinienia służbowe, w tym za oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa i uchybienia godności urzędu prokuratorskiego (art. 66 ust. 1 ustawy o prokuraturze). W przypadku adwokatów, radców prawnych oraz notariuszy odpowiedzialność dyscyplinarna może być również skutkiem niespełnienia obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej w związku z wykonywaniem zawodu.

Do kar dyscyplinarnych zalicza się na ogół upomnienie, nagane, karę pieniężną, zawieszenie w wykonywaniu czynności zawodowych oraz odpowiednio wydalenie z advokatury, pozbawienie prawa wykonywania zawodu radcy prawnego, pozbawienia prawa prowadzenia kancelarii notarialnej, wydalenie ze służby prokuratorskiej (por. art. 81 ust. 1 prawa o advokaturze, art. 65 ust. 1 ustawy o radcach prawnych, art. 51 § 1 prawa o notariacie, art. 67 ust. 1 ustawy o prokuraturze).

O odpowiedzialności dyscyplinarnej orzekają sądy dyscyplinarne złożone z przedstawicieli danego zawodu, czyli w wypadku adwokatów, radców prawnych, notariuszy i prokuratorów profesjonalni prawnicy, którzy wybierani są przez odpowiednie organy samorządu zawodowego. Sądownictwo dyscyplinarne jest dwuinstancyjne. Najczęściej w skład sądów pierwszej instancji wchodzi trzech członków, a drugiej instancji pięciu. W postępowaniu dyscyplinarnym biorą udział rzecznicy dyscyplinarni, którzy wybierani są spośród członków danej grupy zawodowej.

Od orzeczeń sądów dyscyplinarnych wydawanych w drugiej instancji przysługuje m.in. obwinionemu kasacja do Sądu Najwyższego. Zaskarżone w niniejszej sprawie przepisy przewidują, że kasacja może być wniesiona z dwóch powodów: 1) „rażącego naruszenia prawa”, jak również 2) „rażącej niewspółmierności kary dyscyplinarnej” (art. 91b prawa o advokaturze, art. 62³ ustawy o radcach prawnych, art. 63b prawa o notariacie, art. 83 ust. 3 ustawy o prokuraturze). W postępowaniu kasacyjnym w sprawach nieuregulowanych odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.).

3.2. Geneza obowiązującego modelu kontroli orzeczeń sądów dyscyplinarnych dla adwokatów, radców prawnych, notariuszy oraz prokuratorów wiąże się z koniecznością dostosowania przepisów o postępowaniach dyscyplinarnych do zasad określonych w Konstytucji z 1997 r.

W pierwotnym brzmieniu art. 91 ust. 1 prawa o adwokaturze przyznawał prawo wniesienia rewizji nadzwyczajnej do Sądu Najwyższego od prawomocnego orzeczenia dyscyplinarnego Ministrowi Sprawiedliwości, Prokuratorowi Generalnemu oraz Prezesowi Naczelnej Rady Adwokackiej z powodu „pogwałcenia istotnych przepisów prawa” lub „oczywistej niesłuszności orzeczenia”. Obecne brzmienie odpowiednie przepisy uzyskały na skutek przyjęcia ustawy z dnia 16 marca 2000 r. o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze (Dz. U. Nr 39, poz. 439). W uzasadnieniu projektu ustawy podkreślono, że proponowane rozwiązania (przyznające m.in. obwinionemu prawo do sądowej kontroli orzeczeń organów dyscyplinarnych) wynikają z konieczności zagwarantowania zgodności przepisów dotyczących kontroli sądowej postępowań dyscyplinarnych z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz standardami określonymi w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Wskazano również, że ustanawiając właściwość Sądu Najwyższego do rozpoznawania odwołań od orzeczeń sądu dyscyplinarnego wydanych w drugiej instancji, kierowano się wieloletnią tradycją sięgającą okresu międzywojennego oraz usytuowaniem adwokatury w systemie organów wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej.

Ustawa o radcach prawnych w pierwotnym brzmieniu przewidywała w art. 65 ust. 3, że od orzeczenia dyscyplinarnego orzekającego karę zawieszenia lub pozbawienia prawa do wykonywania zawodu ukaranemu służy prawo wniesienia odwołania do Sądu Najwyższego. Odwołanie nie było dostępne w przypadku orzeczenia kary upomnienia lub nagany z ostrzeżeniem. Obecny kształt odpowiednie przepisy ustawy o radcach prawnych uzyskały na mocy ustawy z dnia 16 marca 2000 r. o zmianie ustawy o radcach prawnych (Dz. U. Nr 48, poz. 545). W uzasadnieniu ustawy nowelizującej podkreślono, że przyjęty model postępowania realizuje konstytucyjną zasadę prawa do sądu, a właściwy do rozpoznania kasacji powinien być Sąd Najwyższy ze względu na usytuowanie radców prawnych w systemie organów wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej.

Art. 66 § 1 prawa o notariacie przewidywał w pierwotnym brzmieniu, że Minister Sprawiedliwości lub Krajowa Rada Notarialna mogą wnieść do Sądu Najwyższego rewizję nadzwyczajną od prawomocnego orzeczenia dyscyplinarnego z powodu rażącego naruszenia prawa. Odpowiednie przepisy obowiązujące brzmienie uzyskały na mocy ustawy z dnia 12 maja 2000 r. o zmianie ustawy – Prawo o notariacie i ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 48, poz. 551). W uzasadnieniu ustawy nowelizującej wskazano, że projektowane zmiany wynikają z konieczności dostosowania przepisów o odpowiedzialności dyscyplinarnej notariuszy do postanowień nowej Konstytucji oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

Natomiast ustawa o prokuraturze w pierwotnym brzmieniu nie przewidywała sądowej kontroli orzeczeń wydawanych w postępowaniach dyscyplinarnych. Przepisy w tym zakresie wprowadzono ustawą z dnia 12 maja 2000 r. o zmianie ustawy o prokuraturze, ustawy o dyscyplinie wojskowej oraz ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. Nr 48, poz. 553). W uzasadnieniu ustawy zmieniającej podkreślono konieczność dostosowania przepisów o odpowiedzialności dyscyplinarnej do wymogów Konstytucji z 1997 r. Wskazano również, że w celu umożliwienia Sądowi Najwyższemu „pełnej kontroli zaskarżanych orzeczeń, proponuje się rozszerzenie podstaw kasacji w stosunku do ogólnych regulacji dotyczących tej materii, zawartych w art. 523 Kodeksu Postępowania Karnego”.

3.3. W orzecznictwie Sądu Najwyższego wskazuje się, że w postępowaniach w sprawie kontroli orzeczeń sądów dyscyplinarnych należy odpowiednio stosować dorobek orzecznictwa kasacyjnego ukształtowany na gruncie kodeksu postępowania karnego (zob. np. postanowienia SN z 1 października 2004 r. o sygn. akt SDI 5/04, OSNKW nr 10/2004, poz. 95 oraz o sygn. akt SDI 7/04, Lex nr 568870). Zarzut „rażącego naruszenia prawa” może dotyczyć zarówno naruszenia przepisów proceduralnych, jak i prawa materialnego. W postanowieniu z 16 czerwca 2005 r. (sygn. akt SDI 13/05, Lex nr 568797) Sąd Najwyższy uznał, że „rażące naruszenie prawa” w rozumieniu art. 91b prawa o adwokaturze zachodzi wtedy, gdy naruszono przepis o takim znaczeniu dla prawidłowego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy, iż mogło to mieć istotny wpływ na treść orzeczenia zaskarżonego kasacją. Podobnie na gruncie przepisów kodeksu postępowania karnego przyjmuje się, że „naruszenie prawa może być ocenione jako rażące, gdy sposób procedowania sądu, względnie przyjęta przez niego interpretacja przepisu albo sposób zastosowania prawa przez sąd, są w sposób oczywisty wadliwe” (zob. P. Hofmański, E. Sadzik, K. Zgryzek, *Kodeks postępowania karnego. Tom III. Komentarz do artykułów 468-682*, Warszawa 2012, s. 233 oraz powołane tam orzecznictwo SN). Oprócz konieczności wykazania naruszenia „rażącego”, zaskarżone przepisy nie przewidują żadnych dodatkowych ograniczeń zakresu kontroli w ramach podstawy kasacyjnej „rażącego naruszenia prawa”.

Natomiast w ramach przedstawionej podstawy kasacyjnej Sąd Najwyższy nie może co do zasady dokonywać ponownej oceny dowodów i na podstawie własnej oceny kontrolować poprawność dokonanych w sprawie ustaleń faktycznych. Jednakże do kompetencji Sądu Najwyższego należy badanie, czy dokonując ustaleń faktycznych, orzekające w obu instancjach sądy dyscyplinarne, nie dopuściły się rażącego naruszenia reguł postępowania, co mogłoby mieć wpływ na ustalenia faktyczne, a w konsekwencji na treść wyroku (zob. postanowienia SN o sygn. SDI 5/04 i SDI 13/05 oraz powołane tam orzecznictwo, a także T. Grzegorzczak, *Komentarz do kodeksu postępowania karnego oraz ustawy o świadku koronnym*, Warszawa 2008, s. 1097). Zatem błędy w ustaleniach faktycznych mogą uzasadniać uchylenie zaskarżonego orzeczenia, a nawet uniewinnienie obwinionego (por. art. 537 § 2 *in fine* k.p.k.), jeżeli są wynikiem naruszenia przepisów dotyczących postępowania dowodowego, np. gdy przeprowadzona w sprawie ocena dowodów była dowolna a nie swobodna, nie przeprowadzono istotnych dowodów dla rozstrzygnięcia sprawy, postępowanie dowodowe miało charakter wybiórczy (por. P. Hofmański, E. Sadzik, K. Zgryzek, *Kodeks postępowania karnego...*, s. 237-241).

W postępowaniu kasacyjnym w sprawach dyscyplinarnych samoistną przesłanką kasacyjną jest również „rażąca niewspółmierność kary dyscyplinarnej”. W orzecznictwie ukształtowanym na gruncie kodeksu postępowania karnego wskazuje się, że rażąca niewspółmierność kary zachodzi wówczas, gdy na podstawie okoliczności, które powinny mieć zasadniczy wpływ na wymiar kary, można przyjąć, iż zachodzi wyraźna różnica (dysproporcja) między karą orzeczoną, a karą jaką należałoby sprawcy wymierzyć w następstwie prawidłowego zastosowania dyrektyw wymiaru kary (zob. wyrok SN z 14 listopada 1973 r., sygn. akt III KR 254/73, OSNPG nr 3-4/1974, poz. 51 oraz wyrok SA w Katowicach z 30 września 2010 r., sygn. akt II AKa 266/10, Lex nr 686862; zob. także J. Grajewski, *Komentarz aktualizowany do art. 438 Kodeksu postępowania karnego*, Lex/el 2012 oraz W. Grzeszczyk, *Komentarz do kodeksu postępowania karnego*, Warszawa 2012, s. 538-539). Trybunał Konstytucyjny podziela stanowisko Prokuratora Generalnego, że w przypadku rozpoznawania zarzutu „rażącej niewspółmierności kary dyscyplinarnej” nie można unikać analizy ustaleń faktycznych w kontekście rozpatrywania dyrektyw wymiaru kary, takich jak np. rodzaj winy i zamiaru oraz sposób zachowania się obwinionego.

3.4. Trybunał Konstytucyjny podziela stanowisko uczestników postępowania, że wyznaczony przez zaskarżone przepisy zakres kontroli sądowej postępowań dyscyplinarnych jest znacznie szerszy niż w wypadku kasacji w sprawach karnych. Kasacja karna może być wniesiona tylko z powodu uchybień określonych w art. 439 k.p.k. (tzw. bezwzględnych przyczyn odwoławczych) lub innego rażącego naruszenia prawa, o ile mogło ono mieć istotny wpływ na treść orzeczenia. Art. 523 § 1 *in fine* podkreśla, iż „kasacja nie może być wniesiona wyłącznie z powodu niewspółmierności kary”. Ponadto przepisy kodeksu postępowania karnego przewidują dodatkowe ograniczenia we wnoszeniu kasacji (por. art. 523 § 2 i 3 k.p.k.).

Zarazem zakres kontroli kasacyjnej postępowań dyscyplinarnych adwokatów, radców prawnych, notariuszy i prokuratorów jest węższy niż w wypadku modelu kontroli opartego na apelacji cywilnej, który przewidziany został dla niektórych innych grup zawodowych (np. doradców podatkowych – art. 75 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym – Dz. U. z 2011 r. Nr 41, poz. 213 oraz architektów – art. 54 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów – Dz. U. z 2001 r. Nr 5, poz. 42, ze zm.). W szczególności w postępowaniu apelacyjnym występują większe możliwości kwestionowania oraz przeprowadzania ustaleń faktycznych.

4. Ocena zgodności przedmiotu kontroli z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

4.1. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wyznaczony przez zaskarżone przepisy zakres sądowego postępowania kontrolnego w sprawach dyscyplinarnych jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Trybunał uznał, że przyjęcie modelu kontroli, w którym kasacja może być wniesiona wyłącznie z powodu „rażącego naruszenia prawa” oraz „rażącej niewspółmierności kary dyscyplinarnej” mieści się w granicach swobody stanowienia prawa przez ustawodawcę zwykłego oraz nie narusza zasady sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy i wynikającego z niej obowiązku odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej.

Zadecydowały o tym następujące okoliczności: po pierwsze, kształt postępowania kasacyjnego, które umożliwia rzeczywistą i efektywną kontrolę orzeczeń sądów dyscyplinarnych; po drugie, charakter i funkcje postępowania przed sądami dyscyplinarnymi, w którym zapewniono obwinionemu szereg gwarancji wynikających z prawa do sądu; po trzecie, ścisły związek sądownictwa dyscyplinarnego ze sprawowaniem przez samorządy zawodowe pieczy nad wykonywaniem zawodów zaufania publicznego, co znajduje umocowanie w art. 17 ust. 1 Konstytucji.

4.2. Trybunał Konstytucyjny podzielił stanowisko Marszałka Sejmu oraz Prokuratora Generalnego, że mimo ograniczenia zakresu postępowania kasacyjnego w sprawach dyscyplinarnych do kontroli uchybień „rażących”, umożliwia ono rzetelną i efektywną weryfikację zaskarżonych orzeczeń. Zarzuty „rażącego naruszenia prawa”, jak również „rażącej niewspółmierności kary dyscyplinarnej” mogą dotyczyć zróżnicowanych uchybień prawa procesowego oraz materialnego, w tym przeprowadzenia postępowania dowodowego z naruszeniem reguł postępowania. Wbrew twierdzeniom wnioskodawcy dla sądu kasacyjnego nie jest obojętny sposób dokonania ustaleń faktycznych w sprawie. Podkreślić należy, że przewidziany zakres kontroli nie znajduje tak daleko idących ograniczeń, jak w wypadku kasacji w sprawach karnych. Ponadto istotne jest, że przepisy dotyczące postępowania kasacyjnego w sprawach dyscyplinarnych nie zawierają nieuzasadnionych ograniczeń podmiotowych we wnoszeniu kasacji. Są również wolne od

nadmiernych ograniczeń przedmiotowych, które pozwalałyby na zaskarżanie tylko orzeczeń zasądzających najsurowsze kary dyscyplinarne. Na gruncie obowiązujących przepisów obwiniony ma prawo do wniesienia środka zaskarżenia niezależnie od dolegliwości wynikającej z orzeczenia organu dyscyplinarnego.

Trybunał Konstytucyjny wziął również pod uwagę, że w postępowaniu kasacyjnym w sprawach dyscyplinarnych realizowany jest szereg gwarancji związanych z prawem jednostki do sądu, w tym również takich, które nie zawsze są zapewnione w postępowaniu przed sądami powszechnymi. Należy podkreślić, że od kasacji w sprawach dyscyplinarnych nie uiszcza się opłaty sądowej (zob. art. 91d ust. 1 prawa o adwokaturze, art. 62⁵ ust. 1 ustawy o radcach prawnych, art. 63d § 1 prawa o notariacie, art. 84 ustawy o prokuraturze). Do rozpoznawania środka zaskarżenia wyznaczony został sąd najwyższej instancji, który zawsze orzeka w tych sprawach na rozprawie w składzie trzech sędziów. Warto również wskazać, że orzeczenia sądów dyscyplinarnych drugiej instancji nie podlegają wykonaniu do czasu rozpoznania kasacji (wyjątek stanowi art. 85 ust. 2 ustawy o prokuraturze, który przewiduje, że orzeczenie dyscyplinarne, od którego stronie służy kasacja, podlega wykonaniu, jednakże Prokurator Generalny może wstrzymać jego wykonanie).

Ponadto w postępowaniu przed Sądem Najwyższym odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy k.p.k., w tym dotyczące gwarancji procesowych obwinionego. Dotyczy to również art. 537 k.p.k., który stanowi, że „§ 1. Sąd Najwyższy po rozpoznaniu sprawy oddala kasację albo zaskarżone orzeczenie uchyla w całości lub w części. § 2. Uchylając zaskarżone orzeczenie Sąd Najwyższy przekazuje sprawę właściwemu sądowi do ponownego rozpoznania albo umarza postępowanie, a jeżeli skazanie jest oczywiście niesłuszne – uniewinnia oskarżonego”. Sąd Najwyższy jest zatem uprawniony nie tylko do uchylenia wadliwego orzeczenia, ale przysługuje mu również prawo do uniewinnienia obwinionego, czyli wydania orzeczenia reformatoryjnego.

4.3. Trybunał Konstytucyjny uznał, że ocena konstytucyjności zakresu kontroli sądowej orzeczeń wydawanych w postępowaniach dyscyplinarnych wobec adwokatów, radców prawnych, notariuszy oraz prokuratorów, nie może abstrahować od charakteru i funkcji postępowania kontrolowanego.

Należy wskazać, że w sprawach dyscyplinarnych orzekają kolegalne organy quasi-sądowe, których członkami są profesjonalni (zawodowi) prawnicy. Art. 89 ust. 1 prawa o adwokaturze przewiduje, że „Sąd dyscyplinarny jest w zakresie orzekania niezawisły”. Podobne postanowienia zawierają art. 73 ustawy o radcach prawnych („Członkowie sądów dyscyplinarnych, w zakresie orzekania w sprawach dyscyplinarnych, podlegają tylko przepisom prawa”) oraz art. 70 ust. 4 ustawy o prokuraturze („Członkowie sądów dyscyplinarnych są w zakresie orzekania niezawisli i podlegają tylko ustawom”).

Postępowania dyscyplinarne adwokatów, radców prawnych, notariuszy i prokuratorów oparte są na modelu postępowania karnego przed sądami powszechnymi. W sprawach nieuregulowanych stosuje się odpowiednio przepisy k.p.k., które stwarzają możliwość zabezpieczenia praw i wolności obwinionego (zob. wyrok TK o sygn. K 22/00 oraz powołane tam orzecznictwo). Zastosowanie znajduje m.in. zasada domniemania niewinności. Obwinionemu przysługuje prawo do ustanowienia obrońcy (art. 94 prawa o adwokaturze, art. 70 ust. 4 ustawy o radcach prawnych, art. 56 prawa o notariacie, art. 75 ustawy o prokuraturze), a w każdym wypadku orzeczenia sądów dyscyplinarnych sporządzane są wraz z uzasadnieniem i zostają doręczone obwinionemu.

W związku z powyższym należy uznać, że już na etapie sądownictwa dyscyplinarnego, w ramach samorządów prawniczych i prokuratorów, obwinionemu zapewniony został szereg gwarancji sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy. Dlatego nie

można zgodzić się z twierdzeniem wnioskodawcy, że „(...) tam, gdzie dopuszczono orzekanie w sprawach dyscyplinarnych przez organy pozasądowe, tam też odstąpiono od stosowania w tych postępowaniach standardów obowiązujących w postępowaniu karnym *sensu stricto*”. Przyjęcie przez ustawodawcę modelu postępowania dyscyplinarnego, w którym w dwóch instancjach orzekają kolegalne organy quasi-sądowe złożone z profesjonalnych prawników, a obwinionemu zapewniony został szereg gwarancji prawa do sądu, może uzasadniać ustanowienie ograniczonego zakresu kontroli sądowej tych postępowań.

4.4. Trybunał Konstytucyjny podzielił stanowisko Marszałka Sejmu oraz Prokuratora Generalnego, że w wypadku korporacji prawniczych ograniczony zakres postępowania kontrolnego pozostaje w związku z konstytucyjną normą powierzającą samorządom zawodowym sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodów zaufania publicznego. Art. 17 ust. 1 Konstytucji przewiduje, że „W drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony”.

W wyroku o sygn. K 41/97 Trybunał uznał, że realizacja normy określonej w art. 17 Konstytucji „następuje przez określenie w przepisach prawa odpowiedzialności dyscyplinarnej, która również tworzy funkcję ochronną i w ten sposób zapewnia członkom danej korporacji niezbędną swobodę i niezależność przy wykonywaniu zawodu. To pozwala na inne wyznaczenie zakresu kontroli sądowej, bo kontrolę tę należy postrzegać nie tylko w kontekście ochrony praw jednostki, ale też jako instrument nadzoru państwa nad samorządami zawodowymi, a tych uprawnień nie należy zakreślać zbyt szeroko” (zob. również wyrok TK o sygn. SK 17/00). Stanowisko to zostało potwierdzone również w najnowszym orzecznictwie konstytucyjnym, w którym Trybunał niejednokrotnie wskazywał, że obecny „model odpowiedzialności dyscyplinarnej osób wykonujących zawód zaufania publicznego znajduje wyraźne potwierdzenie w normie o randze konstytucyjnej, a mianowicie art. 17 Konstytucji” (zob. wyrok TK z 1 grudnia 2009 r., sygn. K 4/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 162 oraz wyroki o sygn. SK 3/07 i SK 10/07).

Zważywszy rolę oraz konstytucyjne umocowanie samorządów zawodowych, ustawodawca powierzył im ustalanie oraz egzekwowanie norm deontologicznych. Postępowanie dyscyplinarne prowadzone przez organy samorządów zawodów zaufania publicznego jest istotnym elementem wypełniania przez nie funkcji sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem tych zawodów, która znajduje wyraz w art. 17 ust. 1 Konstytucji (zob. np. wyroki pełnego składu TK z 18 października 2010 r., sygn. K 1/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 76 oraz z 30 listopada 2011 r., sygn. K 1/10, OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 99). W konsekwencji za uzasadnione należy uznać wyznaczenie ograniczonego zakresu kontroli sądowej orzeczeń wydawanych w sprawach dyscyplinarnych członków samorządów prawniczych w sytuacji, gdy sprawy te podlegały wcześniej dwuinstancyjnemu i w istocie pełnemu rozpoznaniu przez kolegalne organy *quasi-sądowe* złożone z profesjonalnych prawników.

4.5. Reasumując, Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 91b w związku z art. 91a ust. 1 prawa o adwokaturze, art. 62³ w związku z art. 62² ust. 1 ustawy o radcach prawnych, art. 63b w związku z art. 63a § 1 prawa o notariacie oraz art. 83 ust. 3 w związku z art. 83 ust. 2 ustawy o prokuraturze, są zgodne z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Zaskarżone przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepisy wyznaczają zakres kontroli sądowej w sprawach dyscyplinarnych adwokatów, radców prawnych, notariuszy i prokuratorów, który mieści się w granicach swobody stanowienia prawa przez

ustawodawcę. Stanowisko to nie oznacza, że wykluczone jest przyjęcie innego modelu sądowej kontroli. W każdym wypadku jego kształt powinien jednak uwzględniać okoliczności wskazane przez Trybunał Konstytucyjny.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.