



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich
Irena LIPOWICZ

Warszawa, 27. VIII. 2012.

RPO-702362-I/12/MW

00-090 Warszawa Tel. centr. 22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 22 827 64 53

Sąd Najwyższy

Izba Karna

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 15 lipca 1987 roku o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.) oraz art. 60 § 2 ustawy z dnia 23 listopada 2002 roku o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 240, poz. 2052 ze zm.) w związku z ujawnionymi rozbieżnościami w orzecznictwie sądowym **wnoszę o**

rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego :

Czy do postępowania sądowego wszczynanego przez wniesienie odwołania do sądu pracy i ubezpieczeń społecznych od orzeczenia Krajowego Sądu Dyscyplinarnego, na podstawie art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 7 maja 2009 r. o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz o nadzorze publicznym (Dz.U. Nr 77, poz. 649 ze zm.), stosuje się przepisy ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. nr 43 poz. 296 ze zm.), czy też przepisy ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego (Dz.U. Nr 89, poz. 555)?

Uzasadnienie

W orzecznictwie Sądu Najwyższego ujawniły się rozbieżności co do tego, które przepisy proceduralne (Kodeksu postępowania cywilnego, czy też Kodeksu postępowania karnego) należy stosować w toku postępowania sądowego przed sądem pracy i ubezpieczeń społecznych rozpatrującym odwołanie od orzeczenia Krajowego Sądu Dyscyplinarnego biegłych rewidentów. W tym zakresie zostały wyrażone przez Sąd Najwyższy dwa stanowiska.

Według pierwszego, wyrażonego w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 1 czerwca 2010 r. (sygn. akt III SO 6/10), w toku takiego postępowania sądowego należy stosować przepisy Kodeksu postępowania cywilnego. Sąd Najwyższy we wskazanym orzeczeniu zauważył, że w regulacji ustawowej dotyczącej odwołania od orzeczenia Krajowego Sądu Dyscyplinarnego istnieje luka. Luka ta polega na niewskazaniu procedury, według której powinno się toczyć takie postępowanie sądowe. Przepisy art. 41 ustawy o biegłych rewidentach określają tylko sąd właściwy do rozpoznania odwołania, podmioty uprawnione do złożenia odwołania oraz termin do jego złożenia, a także stanowią, że od orzeczeń sądu apelacyjnego skarga kasacyjna nie przysługuje. Luki tej, zdaniem SN, nie wypełnia art. 46 ustawy, według którego w sprawach nieuregulowanych w rozdziale 4 ustawy „Odpowiedzialność dyscyplinarna biegłych rewidentów”, dotyczących postępowania dyscyplinarnego stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania karnego. Zdaniem Sądu Najwyższego przepis ten nie odnosi się do etapu postępowania sądowego z uwagi na wyraźne odwołanie do treści art. 36 ustawy, który wyraźnie definiuje zakres postępowania dyscyplinarnego. Przepis ten stanowi, że postępowanie dyscyplinarne obejmuje dochodzenie dyscyplinarne, postępowanie przed Krajowym Sądem Dyscyplinarnym i postępowanie wykonawcze.

W opinii SN, wyrażonej w powołanym wyżej postanowieniu, za wyborem procedury cywilnej przemawia kilka argumentów. Przede wszystkim posłużenie się przez ustawodawcę terminem „skarga kasacyjna” w art. 41 ust. 2 ustawy jednoznacznie wskazuje na procedurę cywilną.

Przepis ten wyłączając możliwość złożenia skargi kasacyjnej od orzeczeń sądu apelacyjnego nawiązuje w ten sposób do środka prawnego określonego w Kodeksie postępowania cywilnego, odmiennie od Kodeksu postępowania karnego, w którym środek ten nosi nazwę „kasacji” (art. 518 i następne k.p.k.). Kolejnym argumentem podniesionym przez SN jest wskazanie, w art. 41 ust. 1 ustawy o biegłych rewidentach, okręgowego sądu pracy i ubezpieczeń społecznych jako sądu rzeczowo właściwego do rozpoznania odwołania od orzeczenia Krajowego Sądu Dyscyplinarnego. Zdaniem SN, „zasadą jest bowiem stosowanie przez ten sąd procedury cywilnej, a więc stosowanie procedury karnej wymagałoby wyraźnej regulacji ustawowej”. Sąd Najwyższy w swoim postanowieniu obszernie odwołał się także do wykładni systemowej, poddając analizie inne regulacje ustawowe dotyczące postępowań sądowych kontrolujących orzeczenia organów dyscyplinarnych wielu innych samorządów zawodowych. W opinii Sądu Najwyższego argumentem o charakterze systemowym jest stosowanie przez ustawodawcę Kodeksu postępowania karnego wyłącznie w odniesieniu do procedury odwoławczej w zawodach prawniczych, podczas gdy Kodeks postępowania cywilnego ma zastosowanie w odniesieniu do pozostałych samorządów zawodowych.

Natomiast w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 30 września 2010 r. (sygn. akt I KZP 11/10) Sąd Najwyższy nie podzielił wskazanego wyżej poglądu. W orzeczeniu tym SN stanął na stanowisku, że do postępowania przed sądem okręgowym - sądem pracy i ubezpieczeń społecznych, w toku rozpoznania odwołania od orzeczenia Krajowego Sądu Dyscyplinarnego, ma zastosowanie przepis art. 46 ustawy o biegłych rewidentach, a co za tym idzie do postępowania tego stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania karnego. Sąd Najwyższy w tym postanowieniu podniósł także, że przepis art. 41 ustawy o biegłych rewidentach nie zawiera jakiegokolwiek normy, która wskazywałaby, przepisy której procedury mają zastosowanie do rozpoznania odwołania, w przeciwieństwie do poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 13 października 1994 r. o biegłych rewidentach i ich samorządzie (Dz.U. z 2001 r., Nr 31, poz. 359 ze

zm.), która stanowiła, iż sąd apelacyjny - sąd pracy i ubezpieczeń społecznych, rozpoznając odwołanie, stosuje przepisy Kodeksu postępowania cywilnego o apelacji (art. 33 ust. 2a).

W postanowieniu o sygn. akt I KZP 11/10 stwierdzono, że wprawdzie art. 36 ustawy o biegłych rewidentach obejmuje dochodzenie dyscyplinarne, postępowanie przed Krajowym Sądem Dyscyplinarnym i postępowanie wykonawcze, ale „przecież przedmiotem postępowania sądowego jest także kontrola orzeczenia Krajowego Sądu Dyscyplinarnego (czyni to sąd okręgowy - sąd pracy i ubezpieczeń społecznych), a faza ta poprzedza postępowanie wykonawcze. Ten etap postępowania sądowego nie może zatem zostać wyłączony z postępowania dyscyplinarnego, skoro dopiero po uprawomocnieniu się orzeczeń sądów (sądu okręgowego lub apelacyjnego) może toczyć się postępowanie dyscyplinarne w fazie wykonawczej”. Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że tożsamy wniosek nasuwa się po analizie przepisów art. 42 i 43 ust. 1 i 2 ustawy o biegłych rewidentach. W konsekwencji, w sprawie będącej przedmiotem rozpoznania, Izba Karna Sądu Najwyższego uznała się właściwa do rozpoznania przedstawionego przez Sąd Okręgowy - Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Katowicach zagadnienia prawnego.

Warto zwrócić uwagę, że w sprawie tej Sąd Najwyższy dostrzegł wadę regulacji polegającej na tym, że oba orzekające w tym postępowaniu sądy muszą stosować procedurę karną, a więc procedurę, której zwykle nie stosują w sprawach podlegających ich właściwości. Wskazując, że w poprzednim stanie prawnym sąd apelacyjny - sąd pracy i ubezpieczeń społecznych stosował procedurę zgodną z rodzajem spraw rozpoznawanych w zakresie swojej kognicji, Sąd Najwyższy ocenił, że rozwiązanie to było funkcjonalne i racjonalne. SN stwierdził także, że „w obecnej regulacji ujętej w art. 41 ustawy o biegłych rewidentach od zasady tej ustawodawca oszczędził i jeśli zamierzeniem tego unormowania było zapewnienie większych gwarancji procesowych obwinionemu, które niewątpliwie daje procedura karna (...), to należałoby wówczas sprawy te przekazać do sądu, który rozstrzyga w oparciu o taką procedurę (np. sąd okręgowy - tak jak w ustawie o komornikach, lub sąd apelacyjny - co również gwarantowałoby zachowanie standardu konstytucyjnego)”.

W omawianym postanowieniu Sąd Najwyższy, odnosząc się do stanowiska Prokuratora Generalnego, który wywiódł, że użyte w art. 41 ust. 2 ustawy o biegłych rewidentach określenie „skarga kasacyjna” wskazuje na zastosowanie procedury cywilnej, wskazał, że powoływanie się na zwroty „kasacja” lub „skarga kasacyjna”, jako określenia wyznaczające stosowną procedurę rozpoznawania odwołania, jest nieuprawnione, dlatego że pojęcia te traktowane są przez ustawodawcę zamiennie, o czym przekonuje treść przepisów w ustawach dotyczących poszczególnych samorządów zawodowych.

Przedstawiona wyżej rozbieżność w wykładni prawa ma istotne znaczenie i w istocie sprowadza się do rozstrzygnięcia, które przepisy proceduralne (Kodeksu postępowania cywilnego czy Kodeksu postępowania karnego) należy stosować w toku postępowania sądowego przed sądem pracy i ubezpieczeń społecznych rozpatrującym odwołanie od orzeczenia Krajowego Sądu Dyscyplinarnego biegłych rewidentów.

W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich istnieją istotne argumenty przemawiające na rzecz zarówno pierwszego, jak i drugiego stanowiska.

Z jednej strony należy zauważyć, że art. 46 ustawy o biegłych rewidentach wskazujący, że sprawach nieuregulowanych w rozdziale 4 ustawy zatytułowanym „Odpowiedzialność dyscyplinarna biegłych rewidentów”, a dotyczących postępowania dyscyplinarnego, stosuje się odpowiednio przepisy ustawy - Kodeks postępowania karnego, odnieść należy do treści art. 36 ustawy o biegłych rewidentach, który zakreśla granice postępowania dyscyplinarnego, do którego zastosowanie mają przepisy k.p.k. Przepis art. 46 ustawy o biegłych rewidentach można postrzegać jako przepis szczególny, stanowiący wyjątek od regulacji postępowania dyscyplinarnego przepisami ustawy o biegłych rewidentach, a co za tym idzie za niedopuszczalne należałoby uznać wykładnię przyjętą przez Sąd Najwyższy w postanowieniu o sygn. IKZP 11/10.

Warto także zwrócić uwagę, że SN w tym orzeczeniu przyjmując taką interpretację tego przepisu negatywnie skonstatował jednocześnie konieczność stosowania w konsekwencji przepisów procedury karnej przez sąd okręgowy - sąd pracy i ubezpieczeń społecznych, które procedury takiej

zazwyczaj w zakresie swej kognicji nie stosują. Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 1 czerwca 2010 r. stwierdził, że wskazanie w art. 41 ust. 1 ustawy o biegłych rewidentach sądu okręgowego - sądu pracy i ubezpieczeń społecznych jako sądu rzeczowo właściwego do rozpoznawania odwołania pośrednio przemawia za zastosowaniem przepisów Kodeksu postępowania cywilnego. Na aspekt ten zwraca się także uwagę w publikacjach (R. Sadlik, *W jakim trybie sąd rozpatrzy skargę audytora na dyscyplinarkę*, „Rzeczpospolita” z dnia 16 kwietnia 2012, s. D2), uzasadniając konieczność stosowania cywilnych przepisów proceduralnych przez sądy pracy i ubezpieczeń zasadą racjonalności prawodawcy. W opinii Rzecznika ten argument o charakterze systemowym, biorąc pod uwagę także regulacje ustawowe w przypadku innych samorządów zawodowych, może mieć istotne znaczenie dla przesądzenia o zastosowaniu procedury cywilnej w sądowym postępowaniu odwoławczym.

Należy zauważyć, że przepis art. 41 ust. 2 ustawy o biegłych rewidentach stanowi, że od orzeczeń sądu apelacyjnego skarga kasacyjna nie przysługuje. W tym zakresie Sąd Najwyższy w sprawie III SO 6/10 zauważył, że posłużenie się pojęciem „skarga kasacyjna” jednoznacznie wskazuje na procedurę cywilną, tylko w niej bowiem występuje ten środek prawny (art. 398¹ i następne k.p.c), natomiast w postępowaniu karnym używane jest określenie środka prawnego „kasacja”. Trudno zgodzić się z poglądem wyrażonym natomiast w postanowieniu w sprawie I KZP 11/10, w którym stwierdzono, że „pojęcia traktowane są przez ustawodawcę zamiennie”. Należy zauważyć, że po zmianach wprowadzonych ustawą z dnia 2 lipca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 172, poz. 1804) oraz ustawą z dnia 22 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2005 r., Nr 13, poz. 98), kasacja zastąpiona została skargą kasacyjną, stanowiącą nadzwyczajny środek prawny. Podkreśla się, że "w następstwie tych zmian postępowanie kasacyjne utraciło charakter postępowania w trzeciej instancji, a skarga kasacyjna wnoszona poza tokiem instancji stała się instrumentem kontroli zgodności z prawem prawomocnych orzeczeń wydawanych przez sądy powszechne, a tym samym legalności działania

tych sądów" (H. Pietrkowski, *Czynności procesowe zawodowego pełnomocnika w sprawach cywilnych*, Warszawa 2010, s. 415). Zmiany te były przemyślanym zabiegiem legislacyjnym i trudno przyjąć, że stosowanie różnych terminów na określenie różnych środków prawnych jest zupełnie bez znaczenia. Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 30 września 2010 r. pomiął kwestię różnego jednak charakteru prawnego dwóch różnych środków prawnych - kasacji i skargi kasacyjnej - których rozróżnienie warunkuje przecież odpowiednio zastosowanie bądź to procedury karnej, bądź to procedur}' cywilnej. Dlatego też z wyraźnego określenia w przepisie art. 41 ust. 2 nie przysługującego środka prawnego w postaci skargi kasacyjnej należy wywodzić zastosowanie w sądowej procedurze odwoławczej przepisów Kodeksu postępowania cywilnego.

Z drugiej strony należy podzielić pogląd Sądu Najwyższego wyrażony w uzasadnieniu postanowienia w sprawie I KZP 11/10, że procedura karna zapewnia znaczne gwarancje procesowe obwinionemu. Konstatacja ta wynika z utrwalonego już orzecznictwa konstytucyjnego.

Z wyroków Trybunału Konstytucyjnego wynika, że w postępowaniach dyscyplinarnych zastosowanie mają wszystkie gwarancje praw jednostki określone w Rozdziale II Konstytucji RP. Gwarancje te bowiem odnoszą się do wszelkich postępowań represyjnych, a więc postępowań, których celem jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania lub jakiejś sankcji. Taki wniosek Trybunał Konstytucyjny wyprowadził z zasady demokratycznego państwa prawnego. Trybunał jest zdania, że konstatacja ta nie straciła aktualności na gruncie nowej Konstytucji RP, a tym samym przepisy art. 42 - 45, a także art. 78 Konstytucji znajdują zastosowanie do oceny nie tylko regulacji o *stricte* karnym charakterze, ale też odpowiednio do innych regulacji o represyjnym charakterze. Niewątpliwie znajdują też one zastosowanie do podstaw i procedury odpowiedzialności dyscyplinarnej, gdyż - jak wskazuje doktryna prawa karnego - zjawisko karania nie ogranicza się wyłącznie do sfery państwowego prawa karnego. Najbliższe państwowemu prawu karnemu jest prawo dyscyplinarne, które wprost uważać można za szczególną gałąź czy rodzajową odmianę prawa karnego (por. wyrok z dnia 8 grudnia 1998 r., sygn. K 41/97).

Z represyjnego charakteru postępowania dyscyplinarnego wynika, że gwarancje, ustanowione w Rozdziale II Konstytucji - jako odnoszące się do wszelkich postępowań represyjnych - odnoszą się także do postępowań dyscyplinarnych. Trybunał stwierdził, że zakres przedmiotowy stosowania wymienionych gwarancji wyznacza konstytucyjne pojęcie „odpowiedzialności karnej”. W ocenie Trybunału, 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 (wyrok z dnia 2 września 2008 r., sygn. K 35/06).

Do gwarancji określonych w Rozdziale II Konstytucji należy prawo jednostki do sądu zawarte 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 (wyrok z dnia 12 lipca 2011 r., sygn. SK 49/08). Jak stwierdza Trybunał, 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.

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 (wyrok TK z dnia 14 marca 2006 r., sygn.

SK 4/05 oraz wyrok z dnia 3 lipca 2007 r., sygn. SK 1/06 oraz powołane tam orzecznictwo). W wyroku z dnia 1 lipca 2008 r. o sygn. SK 40/07 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” (wyrok z dnia 28 lipca 2004 r., sygn. P 2/04).

Powtórzyć zatem należy, w ślad za postanowieniem SN w sprawie I KZP 11/10, że zastosowanie procedury karnej w procedurze odwoławczej w sprawach dotyczących biegłych rewidentów mogłoby stworzyć większe gwarancje proceduralne dla obwinionego. Milczenie ustawodawcy, na gruncie ustawy o biegłych rewidentach w przedmiocie wyraźnego wskazania procedury stosowanej w toku postępowania przed sądem okręgowym - sądem pracy i ubezpieczeń społecznych, spowodowało wystąpienie rozbieżności w orzecznictwie sądowym. Należy jednak ocenić, że wykładnia w sprawie I KZP 11/10, pomimo wskazanych powyżej wątpliwości, dokonana została przy poszanowaniu i z myślą o gwarancjach konstytucyjnych obwinionego określonych w Rozdziale II Konstytucji.

Z uwagi na występujące i wskazane powyżej rozbieżności w wykładni prawa w przedstawionym zakresie, wniosek niniejszy skierowany do powiększonego składu Sądu Najwyższego należy uznać za uzasadniony.

Dlatego też, Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi jak na wstępie.

