

Warszawa, dnia 11 marca 1999 r.

**Opinia prawna na temat
wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K. 32/98 o
zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów ustawowych wyłączających kognicję NSA w sprawach
dyscyplinarnych**

1. Wniosek RPO z dnia 23 września 1998 r. do TK w sprawie K. 32/98 zarzuca niezgodność art. 19 pkt 3 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o NSA (Dz. U. nr 74, poz. 368 z póź. zm.) z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji RP.

Wnioskodawca uzasadnia swoje zarzuty tym, że kwestionowany przepis narusza konstytucyjne prawo do sądu przez to, że wyłączając z zakresu kognicji NSA sprawy dyscyplinarne, zamyka drogę sądową dochodzenia naruszanych wolności i praw konstytucyjnych.

Prawo do sądu jest fundamentalnym prawem obywateli stanowiącym gwarancje ochrony pozostałych wolności i praw obywatelskich. Zdaniem wnioskodawcy oznacza to, że zakres właściwości sądów musi być ukształtowany w taki sposób, aby zawsze jakiś sąd był właściwy do rozpatrzenia sprawy dotyczącej wolności i praw obywatelskich.

Brzmienie art. 175 Konstytucji jednoznacznie przesądza, że do sprawowania wymiaru sprawiedliwości uprawnione są wyłącznie sądy wskazane w tym przepisie (Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe). Zdaniem autora wniosku oznacza to, iż właściwość sądów wymienionych w art. 175 powinna być tak ukształtowana, by obejmowała nadzór nad orzecznictwem sądów dyscyplinarnych i komisji dyscyplinarnych.

W obecnym stanie prawnym przepisy ustaw ustanawiające szczególny tryb postępowania w sprawach dyscyplinarnych wyłączają właściwość sądów (sądu pracy czy sądu administracyjnego) do rozpatrywania roszczeń dotyczących orzeczeń dyscyplinarnych jako takich, mimo iż - zdaniem autora wniosku - mogą one dotyczyć wolności lub praw konstytucyjnych.

RPO wskazuje, iż złożony charakter odpowiedzialności dyscyplinarnej uniemożliwia zakwalifikowanie jej *en bloc*, jako odpowiedzialności administracyjnej ani tym bardziej traktowania jej jako nierozzerwalnie związanej ze stosunkami nadrzędności i podporządkowania służbowego. W zależności od okoliczności, sprawy dyscyplinarne mogą mieć charakter: spraw cywilnych - jeżeli orzeczenie kary dyscyplinarnej prowadzi do ograniczenia lub pozbawienia prawa wykonywania zawodu, spraw karnych - jeżeli orzeczona kara dyscyplinarna stanowi substytut kary kryminalnej lub środka karnego, spraw administracyjnych - jeżeli kara dyscyplinarna rzutuje na treść stosunku administracyjnoprawnego między jednostką a organem administracji.

W przeszłości orzecznictwo dyscyplinarne było sprawowane przez wyspecjalizowane organy - sądy dyscyplinarne lub komisje dyscyplinarne, poddane kontroli sądowej na niejednolitych zasadach i w różnym zakresie. Zdaniem wnioskodawcy nowa Konstytucja gwarantująca obywatelom - zgodnie z brzmieniem art. 45 ust. 1 - prawo do sądu, stwarza konieczność poddania orzecznictwa sądów i komisji dyscyplinarnych nadzorowi sądów wskazanych ogólnie w art. 175 Konstytucji.

Autor wniosku wskazuje, że "orzeczenie o ukaraniu kara dyscyplinarną wywołuje skutki w ramach stosunków prawnych o zróżnicowanym charakterze, zatem wyłączenie kognicji NSA w sprawach dyscyplinarnych, które stanowią sprawę administracyjną w rozumieniu art. 20 ust. 3 ustawy o NSA i z tego powodu nie mogą być przedmiotem postępowania przed innymi sądami. Prowadzi to do niezgodnego z Konstytucją uniemożliwienia osobom, których dotyczy takie orzeczenie dyscyplinarne, przedstawienia swej sprawy sądowi".

Zarzut niezgodności art. 19 pkt 3 ustawy o NSA z art. 77 ust. 2 Konstytucji wnioskodawca uzasadnia tym, że kwestionowany przepis ogranicza możliwość korzystania z konstytucyjnych wolności i praw przez wyłączenie prawa do sądu w sprawach dyscyplinarnych. Zdaniem autora, brzmienie art. 77 ust. 2 Konstytucji wyklucza możliwość ustawowego zamykania drogi sądowej w sprawach dyscyplinarnych.

2. W ocenie autora niniejszej opinii oba zarzuty podniesione przez wnioskodawcę są nieuzasadnione.

Jakkolwiek zgodzić się należy, iż brzmienie art. 45 Konstytucji nakazuje poddanie orzecznictwa sądów dyscyplinarnych kontroli sądów wskazanych w art. 175 Konstytucji, to jednocześnie nie oznacza to, że art. 19 pkt 3 ustawy o NSA jest sprzeczny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji. W ocenie autora opinii przedstawiony w uzasadnieniu wniosku dowód tezy zawartej w jego *petitum* zawiera zasadnicze wady formalne.

Prześledźmy raz jeszcze konstrukcję rozumowania autora wniosku. RPO przyjmuje, iż zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji każdy obywatel ma prawo do rozpatrzenia jego sprawy przez sąd. Jednocześnie ustawodawca konstytucyjny określa w art. 175, jakie sądy uprawnione są do sprawowania wymiaru sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej. Przepis ten określa zatem enumeratywnie kategorie organów sądowych uprawnionych do rozpatrywania spraw, o których mówi art. 45 ust. 1. Zgodnie z art. 77 ust. 2 Konstytucji ustawa nie może zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw.

Autor wniosku przyjmuje następnie, że część orzeczeń komisji i sądów dyscyplinarnych wywołuje skutki w stosunkach o charakterze administracyjnym i stanowi sprawę administracyjną w rozumieniu art. 20 ust. 3 ustawy o NSA. Orzeczenia w takich sprawach mogą dotyczyć konstytucyjnych wolności i praw osób, których dotyczą.

Oznacza to zdaniem autora wniosku, że orzeczenia dyscyplinarne wywołujące skutki w stosunkach o charakterze administracyjnym i dotyczące gwarantowanych w Konstytucji wolności i praw obywatelskich powinny podlegać nadzorowi Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Art 19 pkt 3 ustawy o NSA wyłączający kognicję NSA w takich sprawach narusza zdaniem autora wniosku art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Wskazać należy, iż w powyższym rozumowaniu wnioskodawca posłużył się dwiema przesłankami entymematycznymi:

1) sprawy dyscyplinarne, w których orzeczenia wywołują skutki w stosunkach o charakterze administracyjnym i dotyczą wolności i praw obywatelskich są "sprawami", o których mówi art. 45 ust. 1 Konstytucji,

2) wszystkie sprawy administracyjne powinien rozpatrywać Naczelnny Sąd Administracyjny.

O ile pierwszą z tych przesłanek można uznać za niekontrowersyjną, to druga budzi wątpliwości na gruncie analizy przepisów konstytucyjnych. Trudno za postulat, wynikający z dyspozycji norm konstytucyjnych, uznać nakaz, by Naczelnny Sąd Administracyjny rozpatrywał wszystkie sprawy związane ze stosunkami o charakterze administracyjnym (w szczególności zasada taka nie wynika z art. 184 Konstytucji kształtującego właściwość NSA).

Wszak pominięty w rozważaniach RPO art. 176 ust. 2 Konstytucji pozostawia ustawodawcy zwykłemu swobodę w kształtowaniu kognicji poszczególnych sądów ("Ustrój i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy"). Przyjąć zatem należy, iż rozstrzygnięcie jakie sprawy podlegają kognicji poszczególnych organów sądowych należy do ustawodawcy zwykłego.

Wydaje się zatem, iż zgodnie z dyspozycjami wynikającymi z przepisów Konstytucji system organów sądowniczych powinien być tak ukształtowany przez ustawodawcę zwykłego, by każda ze spraw - w rozumieniu art. 45 ust. 1 - podlegała właściwości jednego z organów sprawujących wymiar sprawiedliwości. Konstytucja poza nielicznymi przypadkami nie rozstrzyga jakie sprawy powinny znaleźć się w zakresie właściwości poszczególnych sądów. Art. 183 ust. 1 stanowi, iż Sąd Najwyższy sprawuje nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania, a ponadto SN "wykonuje także inne czynności określone w Konstytucji i ustawach"; zaś zgodnie z art. 184 "NSA oraz inne sądy administracyjne sprawują w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej" (*podkreślenie autora*). Tym samym w przywołanej dyspozycji art. 184 Konstytucja pozostawia ustawodawcy zwykłemu również określenie zakresu, w jakim NSA i inne sądy administracyjne sprawują nadzór nad działalnością administracji publicznej.

Wydaje się również, iż całkowicie bezzasadny jest pogląd, zgodnie z którym skoro sprawy dyscyplinarne, o których mówi art. 19 pkt 3 ustawy o NSA, są jednocześnie sprawami administracyjnymi w rozumieniu art. 20 ust. 3, to powinien rozpatrywać je Naczelnny Sąd Administracyjny. Wszak art. 19 wyłącza z zakresu kognicji NSA m.in. sprawy określone w pkt 2, 4 i 5, które również stanowią sprawy administracyjne w rozumieniu art. 20 ust. 3.

Zupełność systemu kognicji organów sądowych gwarantować ma zasada określona w art. 177 Konstytucji, w

myśl której sądy powszechne sprawować mają "wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów".

Art. 19 pkt 3 ustawy o NSA wyłącza właściwość NSA w sprawach dyscyplinarnych. Zgodnie zatem z dyspozycją art. 177 Konstytucji sprawy te powinny podlegać kognicji sądów powszechnych. Oczywistym jest, iż praktyczne realizowanie prawa do sądu w sprawach dyscyplinarnych przed sądami powszechnymi *de lege lata* musi napotkać na nieprzekraczalną barierę braku przepisów określających, który z sądów jest w tych sprawach właściwy oraz przepisów regulujących procedurę postępowania w takich sprawach.

Wydaje się zatem, iż w świetle obecnie obowiązujących przepisów uznać należy, że system kognicji sądów sprawujących wymiar sprawiedliwości nie jest systemem zupełnym, bowiem poza jego zakresem pozostaje nadzór nad orzecznictwem sądów i komisji dyscyplinarnych.

3. Przedmiotem wniosku o stwierdzenie niezgodności ustawy z Konstytucją nie może być brak przepisu konkretyzującego postanowienie Konstytucji, nawet jeśli brak takiego przepisu uniemożliwia obywatelom dochodzenie na drodze sądowej naruszonych wolności i praw.

Art. 19 pkt 3 nie pozbawia obywateli prawa do sądu w sprawach związanych z orzecznictwem sądów dyscyplinarnych lecz jedynie wyklucza możliwość realizowania tego prawa przed Naczelnym Sądem Administracyjnym.

Tym samym w ocenie autora niniejszej opinii brak jest przesłanek do orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności art. 19 pkt 3 ustawy o NSA z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji. Jednocześnie wydaje się, iż Trybunał Konstytucyjny powinien na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. nr 102, poz. 643) zasygnalizować Sejmowi istnienie luki w prawie, której usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej.

Opracował: Wojciech Odrowąż-Sypniewski