



Warszawa, 23 września 1998 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

RPO/249817/97/I/PP

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

WARSZAWA

## Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich

o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów ustawowych wyłączających kognicję  
Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach dyscyplinarnych

Na podstawie art. 188 pkt 3 w związku z art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483) oraz w związku z art 16 ust 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jednolity Dz.U. z 1991 r. Nr 109, poz. 471)

wnoszę o stwierdzenie, że

art 19 pkt 3 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368, zmiany Dz.U. z 1995 r. Nr 104, poz. 515, z 1997 r. Nr 75, poz. 471, Nr 144, poz. 971, Nr 114, poz. 739 i Nr 106, poz. 679) jest niezgodny z art 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483).

### Uzasadnienie

I. Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. stwierdza w art. 45 ust 1, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Równocześnie Konstytucja zabroniła w art. 77 ust. 2 zamykania przez przepisy ustawowe drogi sądowej

dla dochodzenia naruszonych wolności lub praw. Prawo do sądu jest fundamentalnym prawem obywateli, stanowiącym gwarancję ochrony pozostałych wolności i praw obywatelskich. 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.

Należy podkreślić, że art. 45 ust. 1 Konstytucji znajduje się w rozdziale poświęconym wolnościom i prawom osobistym, dlatego prawo do sądu jest instrumentem ochrony wolności i praw jednostki ludzkiej jako człowieka i obywatela. W konsekwencji ten, kto swoje prawo do rozpatrzenia sprawy przez sąd opiera na art. 45 ust. 1 Konstytucji, musi wykazać, że spór dotyka jego wolności i praw osobistych - jego sytuacji prawnej jako jednostki ludzkiej i obywatela. Można twierdzić, że jeżeli jednostka bierze udział w sprawowaniu władzy publicznej np. piastując urząd, wykonując zadania zlecone z zakresu administracji publicznej czy będąc funkcjonariuszem publicznym, to nie występuje w takiej sytuacji w roli obywatela i nie przysługuje jej prawo do sądu. Z drugiej strony jednostka - podmiot władzy publicznej może poszukiwać ochrony sądowej, jeżeli występuje w obrocie prawnym nie w sposób władczy, ale na prawach równorzędnych z innymi uczestnikami obrotu prawnego (zob. Z. Czeszejko-Sochacki Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, PiP 1997, z. 11-12, s. 92).

II. Przyjęcie słuszności tezy o braku prawa do sądu w sprawach sporów pomiędzy organami administracji nie wyklucza konieczności respektowania tego prawa w sferze spraw dyscyplinarnych. Odpowiedzialność dyscyplinarna jest swoistym rodzajem odpowiedzialności prawnej i jej złożony charakter uniemożliwia zakwalifikowanie jej *en Mx*: jako odpowiedzialności administracyjnej ani tym bardziej traktowanie jej jako nierozzerwalnie związanej ze stosunkami nadrzędności i podporządkowania służbowego (zob. P. Przybysz Prawo do sądu w sprawach dyscyplinarnych, PiP 1998, z. 8, s. 67 i nast). W zależności od okoliczności sprawy dyscyplinarne mogą mieć charakter:

- i) spraw cywilnych - jeżeli orzeczenie kary dyscyplinarnej prowadzi do ograniczenia lub pozbawienia prawa wykonywania zawodu,

- ii) spraw karnych - jeżeli orzeczona kara dyscyplinarna stanowi substytut kary kryminalnej lub środka karnego,
- iii) spraw administracyjnych - jeżeli kara dyscyplinarna rzutuje na treść stosunku administracyjnoprawnego między jednostką a organem administracji.

DL Przepisy szczególne ustanawiając szczególny tryb postępowania w sprawach dyscyplinarnych wyłączają właściwość sądu (sądu pracy czy sądu administracyjnego) do rozpatrywania roszczeń dotyczących orzeczeń dyscyplinarnych jako takich, jednakże niejednokrotnie przewidują możliwość wniesienia do Sądu Najwyższego rewizji nadzwyczajnej od orzeczenia organu dyscyplinarnego drugiej instancji. Rewizję nadzwyczajną może wnieść jeden z kilku uprawnionych podmiotów - organów państwowych, a nie strona, dlatego ta możliwość nie stanowi realizacji obywatelskiego prawa do sądu. Wyjątkowo ukarany karą dyscyplinarną może odwołać się do sądu. Dla przykładu, przepis art 127 ust 1 pkt 5 i 6 ustawy z 12.IX.1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 65, poz. 385 ze zm.) oraz art 76 ustawy z 26.I.1982 r. Karta Nauczyciela (Dz.U. Nr 3, poz. 19 ze zm.) przewidują między innymi karę zwolnienia z pracy połączonego z zakazem przyjmowania ukaranego do pracy w zawodzie nauczycielskim w okresie trzech lat od ukarania oraz karę wydalenia z zawodu nauczycielskiego połączoną z zakazem przyjmowania ukaranego do pracy w zawodzie nauczycielskim. Istnieje możliwość złożenia odwołania do sądu od prawomocnego orzeczenia dyscyplinarnego komisji dyscyplinarnej przy Radzie Głównej Szkolnictwa Wyższego, orzekającej karę wydalenia z zawodu nauczycielskiego - ukaranemu służy prawo wniesienia odwołania do Sądu Najwyższego w terminie czternastu dni od daty doręczenia orzeczenia (art 135 ust 4 ustawy o szkolnictwie wyższym). Nie jest natomiast dopuszczalne odwołanie do Sądu Najwyższego od wymierzonej kary dyscyplinarnej zwolnienia z pracy (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 2.II.1995 r. sygn. I PO 13/94 opubl. w: OSNAP 1995, z. 15, poz. 196). Nauczycielowi mianowanemu przysługuje odwołanie od decyzji organu bezpośrednio nadzorującego szkołę dotyczącej zawieszenia go w pełnieniu obowiązków nauczyciela (art. 83 ustawy z dnia 23.1.1982 r. - Karta Nauczyciela Dz.U. Nr 3, poz. 19) do komisji dyscyplinarnej (określonej w art 77 ust 1 i 2 ustawy Karta Nauczyciela), a nie do organów rozstrzygających spory o roszczenia pracownicze.

Zgodnie z art. 38 ust 2 ustawy z 16.DC1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. Nr 31, poz. 214 ze zm.) mianowani urzędnicy państwowi mogą składać skargę do NSA w sprawach decyzji administracyjnych dotyczących wypowiedzenia lub rozwiązania stosunku pracy, przeniesienia albo zlecenia wykonywania innej pracy, przeniesienia na niższe lub inne stanowisko bądź zawieszenia w pełnieniu obowiązków. W pozostałych sprawach spory są rozpatrywane w trybie określonym w kodeksie pracy (art 39 ustawy o pracownikach urzędów państwowych). Należy podkreślić, że przedmiotem ewentualnej skargi do NSA lub powództwa do sądu pracy nie może być orzeczenie komisji dyscyplinarnej o ukaraniu - skutek orzeczenia dyscyplinarnego w postaci ewentualnego wygaśnięcia stosunku pracy następuje *ex lege*- z mocy samego orzeczenia o ukaraniu karą dyscyplinarną wydalenia z pracy (art 14 ust 1 pkt 2 ustawy). Sąd Najwyższy stwierdził bowiem w wyroku z 11.X.1994 r. (I PRN 78/94, opubl. w: OSNAP 1995, z. 8, poz. 98), że *"orzeczenie kary dyscyplinarnego wydalenia z pracy w urzędzie, z chwilą jego uprawomocnienia się, powoduje rozwiązanie stosunku pracy z objętym tym orzeczeniem mianowanym urzędnikiem państwowym."* Podobny pogląd sformułował NSA w wyroku z 17.11.1993 r. (II SA 92/93 opubl. w: ONSA1994, z. 3, poz. 85).

Jakkolwiek sąd pracy lub sąd administracyjny może rozpatrywać spory o roszczenia urzędników państwowych na tle wygaśnięcia stosunku pracy, to nie jest uprawniony do badania zasadności prawomocnego ukarania karą dyscyplinarną wydalenia z pracy ani też prawidłowości prowadzenia postępowania dyscyplinarnego.

Niewątpliwie pociągnięcie urzędnika do odpowiedzialności dyscyplinarnej wpływa na przebieg kariery zawodowej tego urzędnika, zaś kara wydalenia z pracy w urzędzie w powiązaniu z okresową niemożnością zatrudnienia w administracji rzutuje na status jednostki jako obywatela - ograniczając jej dostęp do służby publicznej zagwarantowany polskim obywatelom posiadającym pełne prawa publiczne na zasadzie równości przez art. 60 Konstytucji. Orzeczenie organu właściwego w sprawach dyscyplinarnych może zatem dotyczyć wolności i praw konstytucyjnych. Niedopuszczalność wniesienia skargi do sądu administracyjnego na tego rodzaju orzeczenia w powiązaniu z niedopuszczalnością drogi sądowej przed sądem pracy

oznacza zatem naruszenie konstytucyjnego prawa do sądu w sprawie dotyczącej konstytucyjnych wolności i praw obywatelskich.

IV. Wymaga rozważenia dopuszczalność ograniczenia prawa do sądu. Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w przedmiotowej kwestii - jeszcze pod rządami poprzednio obowiązujących Przepisów Konstytucyjnych - zostało przedstawione w uzasadnieniu orzeczenia z 7.L1992 r. (K. 8/91, opubl. w OTK1992 r. cz. J, poz. 5 s, 81-82). Stwierdzono tam, że prawo do sądu jest jedną z podstawowych gwarancji poszanowania praw obywatelskich i jako takie nie może podlegać jakiegokolwiek wykładni ścieśniającej, ponieważ nie odpowiadałoby to ani celowi, ani charakterowi ustroju Rzeczypospolitej Polskiej.

Konstytucja RP w art. 31 ust. 3 dopuszcza ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw pod warunkiem, że ograniczenia zostaną ustanowione w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia nie mogą ponadto naruszać istoty wolności i praw.

Jeżeli przyjąć, że jest dopuszczalne ograniczenie prawa do sądu na podstawie art 31 ust 3 Konstytucji, to - w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich - wyłączenie prawa do sądu w sprawach dyscyplinarnych przez art. 19 pkt 3 ustawy o NSA nie spełnia kryteriów wskazanych w art. 31 ust 3 Konstytucji RP. Ograniczenie to nie jest konieczne w demokratycznym państwie, o czym świadczy orzecznictwo Trybunału Praw Człowieka w Strasbourgu, który wielokrotnie stwierdzał - orzekając na podstawie art 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zmianami), że prawo do sądu zagwarantowane przez Konwencję przysługuje również w sprawach dyscyplinarnych.

Pogląd o dopuszczalności ograniczenia prawa do sądu jest jednakże nie do pogodzenia z art. 77 ust 2 Konstytucji, który to przepis *expressis verbis* zabrania zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw - również w drodze ustawy.

V. W przeszłości orzecznictwo dyscyplinarne było sprawowane przez wyspecjalizowane organy - sądy dyscyplinarne lub komisje dyscyplinarne, poddane kontroli są-

dowej na niejednolitych zasadach i w różnym zakresie, przy czym kontrola sądowa była raczej wyjątkiem niż regułą. Konstytucja z 1997 r. do sprawowania wymiaru sprawiedliwości upравиła jedynie sądy wskazane w art 175, to jest Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe. W związku z równoczesnym zagwarantowaniem prawa do sądu stało się konieczne poddanie orzecznictwa sądów dyscyplinarnych i komisji dyscyplinarnych nadzorowi sądów wskazanych ogólnie w art 175 Konstytucji.

Orzeczenie o ukaraniu karą dyscyplinarną wywołuje skutki w ramach stosunków prawnych o zróżnicowanym charakterze, zatem wyłączenie kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach dyscyplinarnych dotyczy również tych orzeczeń dyscyplinarnych, które stanowią sprawę administracyjną w rozumieniu art. 20 ust 3 ustawy z 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym 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.

Wobec powyższego złożenie wniosku o stwierdzenie niezgodności art. 19 pkt 3 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym z Konstytucją stało się konieczne.

Zastępca

*Rzecznika Praw Obywatelskich*

*/-/ dr Jerzy Świątkiewicz*