



RZECZPOSPOLITA POLSKA

Warszawa, 26 października 2000 r.

Rzecznik Praw Obywatelskich

Al. Solidarności 77

00-090 Warszawa

Tel. 827 42 02

Fax. 827 64 53

34891

RPO/354954/00/I/PP

Sąd Najwyższy

Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie

Na podstawie art 16 ust. 2 pkt. 4 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 1991 r. Nr 109, poz. 471 ze zm.) oraz art. 13 pkt. 3 w zw. z art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 20 września 1984 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 1994 r. Nr 13, poz. 48 ze zm.) wnoszę o rozstrzygnięcie:

Czy Naczelny Sąd Administracyjny jest właściwy w sprawach skarg na orzeczenia komisji dyscyplinarnych dla studentów wydawane w postępowaniu prowadzonym na podstawie przepisów ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 65, poz. 385 ze zm.) oraz rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 1 lipca 1991 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania dyscyplinarnego wobec studentów?

Uzasadnienie

Prawo do sądu było wyprowadzone przed uchwaleniem Konstytucji RP z 1997 r. z formuły demokratycznego państwa prawnego. Znalazło ono obecnie wyraz wprost w art. 45 i 77 ust. 2 Konstytucji. Zasadnicza dla jego identyfikacji regulacja, zawarta w art. 45 ust. 1 Konstytucji stanowi, iż "każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd". Na jego treść, inspirowaną zarówno poglądami doktryny, międzynarodowymi standardami praw człowieka zawartymi w art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz w art. 6 ust. 1 Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, jak też dotychczasowym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego składa się w szczególności: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo do uruchomienia procedury przed sądem - organem o określonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym), 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności oraz 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd.

Przepis art. 77 ust. 2 Konstytucji zawiera w swej treści zakaz zamykania drogi sądowej dla dochodzenia naruszonych wolności lub praw i jest elementem konstytucyjnego prawa do sądu, którego zasadnicza część normatywna zawarta jest w art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny kilkakrotnie wypowiadał się na temat treści prawa do sądu (orzeczenie z 8 kwietnia 1997 r., sygn. K. 14/96, wyrok z 9 czerwca 1998 r. sygn. K. 28/97, wyrok z 8 grudnia 1998 r. sygn. K. 47/97, wyrok z 16 marca 1999 r. SK 19/98) i stwierdził, że niekonstytucyjne są te przepisy, które pozbawiają obywatela ochrony sądu czy to w sprawach wynikających ze stosunku służbowego, czy w sprawach dyscyplinarnych, i że ani specyfika stosunku służbowego ani szczególny tryb postępowania, jakim jest postępowanie dyscyplinarne (prowadzone w ramach określonych korporacji lub służb) nie mogą uzasadnić wyłączenia w tych przypadkach prawa do sądu.

Z przepisu art. 45 ust. 7 Konstytucji wynika jednoznacznie wola ustrojodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie najszerszy zakres spraw, z zasady demokratycznego państwa prawnego zaś płynie dyrektywa interpretacyjna zakazująca zawężającej wykładni prawa do sądu. Należy zatem przyjąć, że Konstytucja wprowadza domniemanie drogi sądowej, wobec czego wszelkie ograniczenia sądowej ochrony interesów jednostki wynikać muszą z przepisów ustawy zasadniczej. Odwołując się do treści art. 77 ust. 2 Konstytucji należy stwierdzać, że ograniczenia dopuszczalne w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji nie

mogą w ogóle wyłączyć drogi sądowej, bowiem byłoby to oczywiście sprzeczne z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Wobec powyższego należy uznać, że studentowi ukaranemu karą przez komisję dyscyplinarną przysługuje prawo odwołania się do sądu. Przedmiotem wątpliwości może być jedynie to, jaki sąd jest właściwy w tego rodzaju sprawach.

Zgodnie z art. 19 pkt 3 ustawy z dnia 77 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) Naczelny Sąd Administracyjny nie jest właściwy w sprawach dyscyplinarnych, chyba że ustawa stanowi inaczej. Przepis w brzmieniu tym obowiązuje od dnia 1 lutego 2000 r. z mocy art. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 1999 r. o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 2, poz. 5). Uprzednio przepis ten bezwarunkowo wyłączał kognicję sądu administracyjnego w sprawach dyscyplinarnych.

Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 17 kwietnia 2000 r. (sygn. akt II SA/Wr 703/2000 - niepublikowane) odrzucił skargę na postępowanie dyscyplinarne Odwoławczej Komisji Dyscyplinarnej dla Studentów Politechniki Wrocławskiej uznając, że ustawa o szkolnictwie wyższym nie wprowadza w zakresie postępowania dyscyplinarnego drogi sądowej przed Naczelnym Sądem Administracyjnym.

Z kolei Sąd Najwyższy w uzasadnieniu postanowienia z dnia 4 września 2000 r. (sygn. akt V KZ 90/2000 - niepublikowane) wyraził pogląd, że ustawodawca nadając nowe brzmienie przepisowi art. 19 pkt 3 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym przesądził co do zasady właściwość sądownictwa administracyjnego w sprawach dotyczących kontroli orzeczeń dyscyplinarnych. Sąd Najwyższy przywołał również pogląd wyrażony w uzasadnieniu postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 grudnia 1999 r. (sygn. akt Ts 88/99), że zasada domniemania kompetencji sądu powszechnego nie oznacza, że sąd ten ma obowiązek zbadania każdej sprawy w trybie dowolnie wybranym przez osobę sprawę przedkładającą. Sąd Najwyższy dodał, że nie można rozciągać kompetencji sądów karnych na sprawy dyscyplinarne studentów, skoro sprawy te nie zostały wskazane w kodeksie postępowania karnego jako należące do właściwości tych sądów, jak również stosować innych przepisów procedury karnej, niż te, do których odsyła art. 170 ustawy o szkolnictwie wyższym. Skoro w konkretnych ustawach szczególnych zawierających przepisy regulujące postępowanie dyscyplinarne w stosunku do określonych kategorii osób nie przewidziano jeszcze uprawnienia do zaskarżania do sądu orzeczeń wydawanych w tym trybie, to - w ocenie Sądu Najwyższego - rozwiązanie problemu prawa do sądu w tych sprawach należy do ustawodawcy.

W orzecznictwie wykluczono również możliwość uznania sprawy dyscyplinarnej studenta za sprawę cywilną i rozpatrzenia jej przez sąd powszechny (posta-

nowienie Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 28 września 2000 r. - sygn. akt I A/Cz 1001/00 - nie publ.; kopia w załączeniu).

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji nakazuje szukanie w przedmiotowej sprawie możliwości ustalenia sądu właściwego w sprawach dyscyplinarnych w drodze wykładni obowiązujących przepisów - prawo do wniesienia skargi w sprawach dyscyplinarnych do sądu administracyjnego może być wywiedzione nie tylko z przepisów uchwalonych po zmianie brzmienia art. 19 pkt 3 ustawy o NSA, ale również z przepisów wcześniej obowiązujących - na skutek modyfikacji ich wykładni.

J. Homplewicz w glosie do postanowienia NSA z dnia 12 czerwca 1992 r. (SAB/Po 41/91 - opubl. w OSP 1994/4/69) wyraził pogląd, że wszystkie decyzje z obszaru szkolnictwa wyższego zostały poddane wymaganiom i dobrodziejstwom postępowania administracyjnego oraz kontroli NSA. Przepis art. 767 zdanie drugie ustawy o szkolnictwie wyższym nie tworzy żadnego generalnego wyłączenia, lecz wylicza pewne kategorie spraw, które w ramach ustawy traktowane są odrębnie i mają swoje odrębne proceduralne uregulowania, jak tryb przyjmowania na I rok studiów wyższych czy skreślenia z listy studentów. Skłoniło to glosatora do przyjęcia stanowiska, że jakkolwiek w tych kategoriach spraw nie stosuje się przepisów Kodeksu postępowania Administracyjnego, to mimo wszystko dopuszczalna jest skarga do NSA.

Rzecznik Praw Obywatelskich podziela wyrażony powyżej pogląd. Oznacza on - w odniesieniu do przedmiotowej sprawy, że studentowi ukaranemu dyscyplinarnie przysługuje prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Niestosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu administracyjnym nie może stanowić okoliczności wyłączającej prawo do skargi do sądu administracyjnego, bowiem postępowanie administracyjne i sądowno-administracyjne są postępowaniami odrębnymi.

W związku z tym, że stosowanie art. 19 pkt 3 ustawy o NSA w przedstawionym zakresie wywołało rozbieżności w orzecznictwie, a problematyka objęta wnioskiem dotyczy sfery praw obywateli, skierowanie w niniejszej sprawie pytania prawnego do Sądu Najwyższego uważam za konieczne.

/-/ prof. dr Andrzej Zoll