



Warszawa, 5 marca 2002 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Prof. dr Andrzej ZOLL

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 551 77 00
Fax 827 64 53

35451

RPO/402816/2002/VIII/EW

Pan
Leszek Miller
Prezes Rady Ministrów

Szanowny Panie Premierze,

Pragnę Pana Premiera uprzejmie poinformować, że dokonałem przeglądu wybranych pragmatyk pracowniczych pod kątem regulacji prawnych przyjętych w zakresie postępowania dyscyplinarnego i sądowej drogi odwoławczej od prawomocnych orzeczeń komisji dyscyplinarnych. Przeglądem objąłem ustawy wykazane w załączniku do niniejszego pisma.

Analiza przepisów dotyczących tej problematyki, w moim przekonaniu, wskazuje na celowość podjęcia przez właściwych ministrów działań legislacyjnych w kierunku:

1. Wprowadzenia przepisów przewidujących ujednoliczoną sądową kontrolę ostatecznych orzeczeń komisji dyscyplinarnych - jako przejaw realizacji ogólnej normy konstytucyjnej wynikającej z art. 45 ust. 1, gwarantującej każdemu prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy, bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy sąd.

2. Ujednoczenia (w możliwych granicach w zależności od specyfiki instytucji - jednostki organizacyjnej) katalogu kar dyscyplinarnych, nazewnictwa gremiów orzekających i trybu postępowania dyscyplinarnego oraz gwarancji placowych według zasad wynikających z art. 81 § 1 Kodeksu pracy, w przypadkach zawieszenia w pełnieniu obowiązków w związku z wszczęciem i trwaniem postępowania dyscyplinarnego.

Nie ulega wątpliwości, że obecny system prawa dyscyplinarnego nie tworzy spójnej całości. Zbadane pragmatyki w zakresie postępowania dyscyplinarnego zawierają:
- znacznie zróżnicowane katalogi kar dyscyplinarnych zarówno pod względem ilości kar jak i ich rodzajów (stopnia dolegliwości),

- w większości przypadków wśród kar dyscyplinarnych wymienia się również upomnienie, które wraz z karą nagany należą do katalogu kar porządkowych przewidzianych w powszechnych przepisach prawa pracy (art. 108 § 1 Kodeksu pracy),
- niektóre pragmatyki, oprócz kar dyscyplinarnych, przewidują dodatkowe dolegliwości będące skutkiem wszczęcia postępowania dyscyplinarnego. Polegają one głównie na możliwości zawieszenia pracownika w czynnościach w okresie trwającego postępowania dyscyplinarnego (do 6 miesięcy), inne dopuszczają dodatkowo możliwość ograniczenia wysokości wynagrodzenia w tym okresie (do połowy), a także przy orzeczeniu kary najcięższej, tj. wydalenia z pracy - zakaz ubiegania się o ponowne zatrudnienie w określonym przepisami czasie (nawet przez okres 5 lat),
- zróżnicowanie zasad i trybu postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego, w niektórych pragmatykach stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania karnego w innych zaś zasady postępowania określono w przepisach szczególnych.

Odmienne w pragmatykach uregulowany jest także sądowy tryb odwoławczy od prawomocnych orzeczeń komisji dyscyplinarnych. W niektórych przypadkach w ogóle nie jest przewidziany, w innych zaś jest zróżnicowany. I tak np.:

- ustawa o służbie cywilnej przewiduje wyraźnie w art. 119 odwołanie od orzeczeń Wyższej Komisji Dyscyplinarnej do Sądu Apelacyjnego w Warszawie,
- analogiczne rozwiązanie zostało wprowadzone w art. 1 pkt 26 ustawy z dnia 20 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym, ustawy o wyższych szkołach zawodowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 85, poz. 924). Należy zaznaczyć, że w stanie prawnym obowiązującym do dnia wejścia w życie tej nowelizacji, mianowani nauczyciele akademicki byli pozbawieni możliwości skorzystania z sądowej drogi odwoławczej od prawomocnego orzeczenia komisji dyscyplinarnej. Zostało to zakwestionowane w obywatelskiej skardze konstytucyjnej, do której przystąpił Rzecznik Praw Obywatelskich. Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 11 września 2001 r. uznał przepis uniemożliwiający mianowanemu nauczycielowi akademickiemu odwołanie się do sądu od prawomocnego orzeczenia dyscyplinarnego za niezgodny z Konstytucją RP (art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2),
- ustawa o pracownikach samorządowych nie przewidywała w ogóle kontroli sądowej nad karami dyscyplinarnymi,
- ustawa o pracownikach urzędów państwowych przewiduje w art. 36⁷ ust. 2 skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego od orzeczeń komisji dyscyplinarnych II instancji,
- ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli ustanawiając tryb postępowania w sprawach dyscyplinarnych przewiduje możliwość wniesienia skargi do Sądu Administracyjnego jedynie w przypadku decyzji Prezesa NIK w sprawie prawomocnego orzeczenia kary dyscyplinarnej wydalenia z pracy w Najwyższej Izbie Kontroli. Test to kara najbardziej dolegliwa. W przypadku orzeczeń Odwoławczej Komisji Dyscyplinarnej dotyczących pozostałych kar, których wykonanie - zgodnie z aktem wykonawczym do ustawy

(zarządzenie Marszałka Sejmu z 8 sierpnia 1995 r. w sprawie postępowania dyscyplinarnego w NIK M.P. Nr 40, poz. 474) - zarządza Prezes NIK (są to zatem decyzje), ustawa nie przewiduje sądowej drogi odwoławczej. Wypada zatem zauważyć, że przyjęcie takich rozwiązań prawnych w zestawieniu z zapisem art. 19 pkt 3 ustawy z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) powoduje, że NSA nie może rozpatrywać skarg na decyzje Prezesa NTK dotyczące wykonania orzeczeń Odwoławczej Komisji Dyscyplinarnej w przedmiocie kar dyscyplinarnych wymienionych w art. 89 ust. 2 pkt 1-4 wyżej wymienionej ustawy. Generalnie bowiem NSA nie jest właściwy w sprawach dyscyplinarnych, chyba że ustawa stanowi inaczej. W sprawach tych nie jest również właściwy sąd powszechny, ponieważ do kognicji sądu pracy nie należy rozpatrywanie skarg na decyzje administracyjne, pomimo że dotyczą one stosunku pracy.

W zbadanych pragmatykach pracowniczych, w postępowaniu wyjaśniającym i dyscyplinarnym nie stosuje się jednolitego trybu i zasad postępowania. W wielu przypadkach do wzywania i przesłuchiwania obwinionego, świadków i biegłych oraz przeprowadzania innych dowodów (w postępowaniu wyjaśniającym i dyscyplinarnym) stosuje się odpowiednio przepisy Kpk, w innych zaś częściowo lub wyłącznie kwestie te regulują przepisy szczególne.

W postępowaniu odwoławczym (od orzeczeń komisji dyscyplinarnych drugiej instancji) gdy właściwy do rozpatrzenia odwołania jest Sąd Apelacyjny w Warszawie - Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, mają zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania cywilnego o apelacji. W odniesieniu zaś do orzeczeń komisji dyscyplinarnych drugiej instancji o ukaraniu karą dyscyplinarną pracownika urzędu państwowego lub pracownika Biura Trybunału Konstytucyjnego przysługuje skarga do NSA, natomiast ukaranym dyscyplinarnie (w drugiej instancji) prokuratorom przysługuje kasacja do Sądu Najwyższego na zasadach określonych w przepisach Kodeksu postępowania karnego.

Obowiązująca Konstytucja gwarantuje *expressis verbis* prawo do sądu w dwóch komplementarnych względem siebie przepisach, a mianowicie:

- w art. 45 ust. 1 mówiącym iż każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd oraz
- w art. 77 ust. 2, który stanowi, iż ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw.

O ile art. 45 ust. 1 Konstytucji RP pozytywnie formułuje prawo do sądu, to art. 77 ust. 2 Konstytucji RP zawiera kategorię zakaz zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw.

Wejście w życie Konstytucji z 1997 r. spowodowało zmianę w orzecznictwie Sądu Najwyższego w przedmiocie prawa pracownika do sądowej kontroli prawomocnych orzeczeń komisji dyscyplinarnych. Uprzednio Sąd ten przyjmował niedopuszczalność

drogi sądowej w tym zakresie. Pod rządem Konstytucji z 1997 r. Sąd Najwyższy, na podstawie jej art. 8 i 45 przyjął, iż po zakończeniu postępowania dyscyplinarnego pracownik ma prawo do rozstrzygnięcia jego sprawy przez sąd pracy.

Pomimo tak wyraźnego stanowiska Sądu Najwyższego, jak wynika z omówionych wyżej pragmatyk, w dalszym ciągu brak jest jednolitości w określeniu organów wymiaru sprawiedliwości właściwych do rozpoznawania spraw zakończonych prawomocnym orzeczeniem komisji dyscyplinarnej (sąd powszechny - różnych szczebli, NSA również Sąd Najwyższy), jeżeli w ogóle odwoławcza droga sądowa jest przewidziana.

Brak jest również spójności systemu przepisów regulujących postępowanie dyscyplinarne i systemu kar, w tym postępowaniu stosowanych.

Jakkolwiek Sąd Najwyższy w orzecznictwie ukształtowanym po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. wyraża pogląd prawny, wedle którego przepisy konstytucyjne gwarantujące prawo do sądu nadają się do bezpośredniej realizacji bez potrzeby ich dalszej konkretyzacji w ustawie zwykłej (art. 8 ust. 2 Konstytucji RP), to jednak w mojej ocenie do realizacji konkretnego prawa do sądu konieczne jest określenie w ustawach sposobu korzystania z tego podstawowego prawa przysługującego wszystkim, wobec których zastosowano karę dyscyplinarną orzeczoną prawomocnie przez komisję dyscyplinarną. Jeżeli bowiem w przepisach normujących tryb postępowania dyscyplinarnego nie została w konsekwencji przewidziana droga sądowa, to ustawa w której nie ma odpowiedniego postanowienia przewidującego taką drogę, w mojej ocenie, jest niezgodna z Konstytucją (art. 45 ust. 1).

Pogląd ten zbieżny jest ze wspomnianym wyżej stanowiskiem, jakie zajął Trybunał Konstytucyjny w sprawie dotyczącej pozbawienia nauczycieli akademickich możliwości odwołania się do sądu od orzeczeń komisji dyscyplinarnych. W uzasadnieniu do orzeczenia zapadłego w tej sprawie Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że jeśli sądy same nie rozstrzygają konfliktów prawnych, "to przynajmniej powinny w sferze wymiaru sprawiedliwości sprawować kontrolę nad orzecznictwem organów quasi - sądowych (por. uzasadnienie K. 41/97, s. 656 i tam powołana literatura). Teza ta odnosi się w sposób szczególny do postępowań dyscyplinarnych. Tak więc, o ile dopuszcza ono orzekanie w sprawach dyscyplinarnych przez organy pozasądowe odstępując tym samym od stosowania w tym postępowaniu standardów obowiązujących w postępowaniu karnym sensu stricto, o tyle w sposób zdecydowany i konsekwentny przyjmuje ono, iż 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, gwarantując kontrolę poszanowania praw i wolności obywatelskich przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. W swym dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny przyjmował, 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 uzasadniać wyłączenia w tych przypadkach prawa do sądu" (Sk. 19/98, op. cit., OTK ZU 1999, nr 3, s. 209; por. też wyrok z 16 listopada 1999 r. Sk. 11/99, OTK ZU 1999, nr 11, s. 814).

Pragnę jednocześnie podkreślić, iż podobnie jak Sąd Najwyższy, uważam, że do realizacji prawa do sądu w sprawach dyscyplinarnych właściwe winny być sądy pracy. Jakkolwiek bowiem możliwa byłaby w tych sprawach kognicja zarówno sądu administracyjnego jak i powszechnego, to trzeba jednak mieć na względzie, że jedynie sąd pracy dokonuje pełnej formalnej i merytorycznej kontroli rozstrzygnięcia komisji dyscyplinarnej, natomiast NSA bada tylko zgodność decyzji (w tym wypadku orzeczenia komisji dyscyplinarnej) z prawem. Rozbieżność w systemie kar i możliwości jakie ma pracodawca, przy bardzo ogólnym sformułowaniu czynów za które pracownik może być pociągnięty do odpowiedzialności dyscyplinarnej uzasadniają, w moim przekonaniu, rozpatrzenie tej sprawy w kierunku ujednoczenia trybu postępowania dyscyplinarnego i zapewnienia drogi sądowej do sądu powszechnego.

Będę zobowiązany za informację o stanowisku Pana Premiera w przedstawionej sprawie.

Z wyrazami szacunku

/-/ Prof. dr Andrzej Zoll