



RZECZPOSPOLITA POLSKA  
Rzecznik Praw Obywatelskich

*Irena LIPOWICZ*

**RPO-648300-IX-9005-10/WK**

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

Warszawa, ..... 1. IX 2010 .....

**Naczelny Sąd Administracyjny**

**Izba Ogólnoadministracyjna**

### **Wniosek**

### **Rzecznika Praw Obywatelskich**

Na podstawie art. 264 § 2 w związku z art. 15 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) w związku z ujawnionymi rozbieżnościami w orzecznictwie sądów administracyjnych

wnoszę o

rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego :

**Czy postępowanie wszczęte przed właściwą komisją dyscyplinarną na podstawie art. 118 ust. 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 68 ze zm.) jest postępowaniem dyscyplinarnym, a w konsekwencji czy na orzeczenie kończące to postępowanie**

**służy skarga do sądu administracyjnego (art. 124j ustawy o Państwowej Straży Pożarnej) ?**

Uzasadnienie

W toku badania indywidualnych skarg funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej ujawnił się istotny problem dotyczący rozbieżności w orzecznictwie sądowoadministracyjnym obejmującej zagadnienie dostępu do sądu w przypadku, gdy funkcjonariuszowi wymierzana jest kara dyscyplinarna w postaci upomnienia.

Zgodnie z art. 117 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. z 2009 r. Nr 12, poz. 68 ze zm.) upomnienie zostało zaliczone do kar dyscyplinarnych wymierzanych strażakowi. Z art. 118 ust. 1 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej wynika zaś, że za przewinienie dyscyplinarne mniejszej wagi, nieuzasadniające wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, przełożony dyscyplinarny może wymierzyć karę upomnienia na piśmie, nie później jednak niż przed upływem 3 miesięcy od powzięcia wiadomości o przewinieniu. Od kary upomnienia wymierzonej przez przełożonego dyscyplinarnego przysługuje ukaranemu odwołanie do właściwej komisji dyscyplinarnej. W takim przypadku komisja nie może orzec na niekorzyść ukaranego (art. 118 ust. 2 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej).

Natomiast kwestia drogi sądowej w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej strażaków została uregulowana w art. 124j ustawy o Państwowej Straży Pożarnej.

Zgodnie z jego brzmieniem na orzeczenie kończące postępowanie dyscyplinarne w drugiej instancji stronie przysługuje skarga do sądu administracyjnego.

Ujawnione w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych rozbieżności dotyczą tego, czy na orzeczenie wydane przez komisję dyscyplinarną w sprawie kary upomnienia służy skarga do sądu administracyjnego.

W postanowieniu z dnia 21 czerwca 2005 r. (sygn. akt II SA/Op 73/04) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu dokonując wykładni obowiązujących w interesującym zakresie przepisów ustawy o Państwowej Straży Pożarnej stwierdził, iż „(...) upomnienie na piśmie wydawane przez przełożonego dyscyplinarnego, nie jest aktem podejmowanym w ramach postępowania dyscyplinarnego. Konsekwencją takiego uregulowania proceduralnego jest także odmiennie, w stosunku do postępowania dyscyplinarnego, unormowana właściwość organu uprawnionego do wymierzenia upomnienia na piśmie. Organem tym jest przełożony dyscyplinarny strażaka, a zatem w myśl art. 120 omawianej ustawy, właściwy przełożony uprawniony do mianowania lub powołania. (...) Co prawda odwołanie od kary upomnienia wymierzonej przez przełożonego dyscyplinarnego przysługuje do właściwej komisji dyscyplinarnej, ale z przepisu art. 118 ust. 2 ustawy nie wynika, aby wniesienie odwołania do komisji dyscyplinarnej wszczyłało postępowanie dyscyplinarne. Postępowanie odwoławcze przed właściwą komisją dyscyplinarną nie stanowi postępowania dyscyplinarnego, które zgodnie z art. 124 ust. 1 omawianej ustawy jest wszczynane na wniosek rzecznika dyscyplinarnego, na żądanie przełożonego dyscyplinarnego. Przepis art. 118 ust. 2 zdanie drugie ustawy stanowi, że w przypadku wniesienia odwołania komisja wydaje orzeczenie (nie może przy tym orzec na niekorzyść ukaranego). Jednak nie można

przyjąć, by odwołanie rozpoczynało procedurę orzekania dyscyplinarnego przed komisją pierwszej, a następnie komisją drugiej instancji." W związku z tym Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wymienionym postanowieniu przyjął, że orzeczenie komisji dyscyplinarnej wydane na skutek odwołania strażaka ukaranego karą upomnienia na piśmie przez przełożonego dyscyplinarnego w trybie art. 118 ust. 1 i 2 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej nie jest orzeczeniem kończącym postępowanie dyscyplinarne w drugiej instancji, a zatem nie przysługuje na nie, w myśl art. 124j tej ustawy, skarga do sądu administracyjnego.

Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie postanowieniem z dnia 4 marca 2010 r. (sygn. akt II Sa/Rz 851/09) odrzucił skargę na orzeczenie komisji dyscyplinarnej wydane po rozpoznaniu odwołania strażaka od ukarania go przez przełożonego dyscyplinarnego karą upomnienia. W uzasadnieniu wskazanego postanowienia Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie stwierdził, że co prawda strażakowi ukaranemu w trybie art. 118 ust. 1 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej przysługuje odwołanie do właściwej komisji dyscyplinarnej, jednakże orzeczenie tej komisji nie może być uznane za decyzję administracyjną. Skoro zaś zaskarżone orzeczenie komisji dyscyplinarnej nie jest orzeczeniem, o jakim mowa w art. 124j ustawy o Państwowej Straży Pożarnej, to skarga podlegała odrzuceniu jako niedopuszczalna z innych przyczyn.

Odmienne stanowisko w interesującym zakresie zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie, który w wyroku z dnia 26 lutego 2009 r. (sygn. akt III SA/Lu 9/09) uznał, iż kognicja sądów administracyjnych obejmuje także rozpoznawanie skarg na orzeczenia komisji dyscyplinarnych wydawane w wyniku rozpoznania

odwołania strażaka od wymierzonej mu kary dyscyplinarnej upomnienia. W wymienionym wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie przyjmując właściwość komisji dyscyplinarnej przy Komendzie Wojewódzkiej do orzekania w tego typu sprawach stwierdził równocześnie, że „(...) komisja ta występuje w podwójnej roli, to jest orzeka jako organ I instancji i jednocześnie jako organ II instancji, rozpatrując odwołania właśnie od orzeczeń dyscyplinarnych przełożonych funkcjonariuszy pożarnictwa. Podnieść należy jednak, że przepis art. 118 ust. 2, który nadaje taką właściwość nie określa jej mianem odwoławcza używając wprost zwrotu właściwa. Oznacza to, że jest tu mowa o tej samej komisji, do której odwołuje się cytowany wyżej przepis art. 121 ust. 1 pkt 2 lit. a, a tylko rozpatrującej odwołania strażaków od orzeczeń wydanych jednoosobowo przez przełożonych dyscyplinarnych i wobec braku stosownej regulacji ustawowej działającej w składach 3 osobowych zgodnie z normą art. 122 ust. 1 cytowanej wyżej ustawy o Państwowej Straży Pożarnej.”

Stanowisko powyższe dotyczące kognicji sądu administracyjnego w sprawach skarg na orzeczenie komisji dyscyplinarnej wydane po rozpoznaniu odwołania strażaka od rozstrzygnięcia o ukaraniu karą dyscyplinarną upomnienia zostało również zaaprobowane w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 28 stycznia 2010 r. (sygn. akt III SA/Lu 425/09). Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w postanowieniu z dnia 20 stycznia 2010 r. (sygn. akt III SA/Gd 507/09) uznał, że „(...) nieuprawnione byłoby stosowanie wykładni pozbawiającej strażaka ukaranego karą upomnienia na piśmie przez przełożonego dyscyplinarnego, możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego.”

Równocześnie jednak uznał, że od orzeczenia właściwej komisji odwoławczej „(...) wydanego na skutek odwołania ukaranego od kary upomnienia na piśmie, wymierzonej przez przełożonego dyscyplinarnego w trybie art. 118 ustawy, przysługuje obwinionemu odwołanie do komisji odwoławczej, co powoduje, że przed organami PSP postępowanie dyscyplinarne toczyć się będzie w dwóch instancjach, pozwalając zachować ukaranemu możliwość rozpatrzenia jego sprawy w dwóch instancjach i - zagwarantować prawo do sądu administracyjnego."

W świetle powyższego w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych zarysowała się rozbieżność o zasadniczym znaczeniu z punktu widzenia ochrony praw obywatelskich. Istota tej rozbieżności sprawdza się mianowicie do zagadnienia czy w sprawie ukarania strażaka karą dyscyplinarną upomnienia, strażakowi przysługuje prawo dostępu do sądu.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że gwarancje zawarte w rozdziale II Konstytucji RP regulującym wolności, prawa i obowiązki obywatela odnoszą się do wszelkich postępowań represyjnych, których celem jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania lub jakiejś sankcji. Tego rodzaju postępowaniem jest również postępowanie dyscyplinarne (por. wyrok z dnia 8 grudnia 1998 r., sygn. akt K 41/97; z dnia 11 września 2001 r., sygn. akt SK 17/00). Stąd też gwarancją ochrony konstytucyjnej osób podlegających odpowiedzialności dyscyplinarnej jest przyznanie im możliwości wniesienia odwołania do sądu, który kontroluje prawidłowość postępowania dyscyplinarnego i ma możliwość uchylecia orzeczenia wydanego przez organy dyscyplinarne (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 czerwca 1999 r., sygn. akt K 34/98; z dnia 4 marca 2008 r., sygn. SK 3/07).

W wyroku z dnia 11 września 2001 r. (sygn. akt SK 17/00) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że o ile postępowanie dyscyplinarne dopuszcza „(...) 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.”

Z kolei w wyroku z dnia 29 czerwca 2010 r. (sygn. akt P 28/09) Trybunał Konstytucyjny rozważył istotny z punktu widzenia niniejszego zagadnienia prawny problem, czy rodzaj wymierzonej kary dyscyplinarnej może być kryterium różnicującym dostęp ukaranego do sądu. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „(...) w ramach postępowania dyscyplinarnego, tak jak w ramach każdego innego postępowania represyjnego, ważne jest zapewnienie ukaranemu możliwości odwołania się do sądu dla zweryfikowania prawidłowości tego postępowania oraz zasadności wymierzonej w nim kary. Realizacja prawa do sądu nie może być uzależniona od okoliczności, na którą ukarany nie ma żadnego wpływu, tj. rodzaju orzeczonej wobec niego kary dyscyplinarnej. Każda kara, w tym również ta powszechnie uważana za łagodną, musi zostać wymierzona zgodnie ze standardami państwa demokratycznego. Wymierzenie przez organy dyscyplinarne łagodniejszej kary nie może być okolicznością uzasadniającą wyłączenie możliwości zweryfikowania przez sąd, czy standardy

demokratycznego państwa prawnego w ramach postępowania dyscyplinarnego zostały dochowane."

W świetle powołanych powyżej poglądów Trybunału Konstytucyjnego nie powinno budzić wątpliwości to, że każda forma ukarania w postępowaniu dyscyplinarnym powinna być poddana kontroli sądowej. Dlatego też - zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich - należy w ramach dopuszczalnych reguł wykładni przepisów prawa poszukiwać takiej wykładni przepisów w omawianym zakresie, która zapewni ich zgodność z Konstytucją RP.

Z art. 117 ust. 1 pkt 1 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej wynika w sposób nie budzący wątpliwości, że upomnienie jest jedną z kar dyscyplinarnych wymierzanych strażakowi za przewinienie dyscyplinarne określone w art. 115 tej ustawy. Owa kara dyscyplinarna - co również nie powinno budzić wątpliwości - jest zaś wymierzana w trybie uproszczonym bez potrzeby wszczynania postępowania dyscyplinarnego. W myśl bowiem art. 118 ust. 1 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej za przewinienie dyscyplinarne mniejszej wagi, nieuzasadniające wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, przełożony dyscyplinarny może wymierzyć karę upomnienia na piśmie. Z okoliczności, iż w tym przypadku kara dyscyplinarna upomnienia jest wymierzana bez potrzeby wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wyprowadzany jest zaś wniosek (por. postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 21 czerwca 2005 r., sygn. akt II SA/Op 73/04), że również postępowanie prowadzone przed właściwą komisją odwoławczą w wyniku odwołania strażaka od kary upomnienia nie jest postępowaniem dyscyplinarnym. Postępowanie dyscyplinarne może być bowiem wszczęte wyłącznie na wniosek rzecznika dyscyplinarnego (art. 124 ust. 1



ustawy o Państwowej Straży Pożarnej). A skoro tak, to orzeczenie kończące postępowanie w tej sprawie nie jest orzeczeniem kończącym postępowanie dyscyplinarne i rezultacie nie przysługuje na nie skarga do sądu administracyjnego.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich przyjęcie powyższego poglądu w istocie oznaczałoby, że komisja dyscyplinarna wydaje orzeczenia w sprawie przewinień dyscyplinarnych poza postępowaniem dyscyplinarnym. W związku z tym - jak się wydaje - należy przyjąć, iż postępowanie dyscyplinarne nie jest wszczynane wyłącznie na wniosek rzecznika dyscyplinarnego, a więc wyłącznie w przypadku określonym art. 124 ust. 1 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej, lecz wszczyna je również wniesione do właściwej komisji odwoławczej odwołanie strażaka od kary upomnienia. Za takim rozumieniem przepisów w omawianym zakresie przemawia w szczególności to, że rzecznik dyscyplinarny nie korzysta z autonomii w zakresie wszczynania postępowań dyscyplinarnych. Z treści art. 124 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej wynika bowiem, że rzecznik dyscyplinarny składa wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego na żądanie przełożonego dyscyplinarnego i jest związany wskazaniem przełożonego dyscyplinarnego. Oznacza to, że inicjatywa dyscyplinarnego ukarania strażaka, który dopuścił się przewinienia zawsze należy do przełożonego dyscyplinarnego. On też decyduje o trybie, w którym dojdzie do ukarania strażaka, tj. czy w trybie uproszczonym poprzez wymierzenie kary upomnienia czy też w trybie postępowania dyscyplinarnego dającego obwinionemu wszelkie formalne i materialne gwarancje obrony jego praw.

W świetle powyższego trzeba przyjąć, że odwołanie, o którym mowa w art. 118 ust. 2 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej pełni funkcję gwarancyjną. Umożliwia ono

bowiem strażakowi, który kwestionuje wymierzoną mu w trybie uproszczonym (a więc bez zachowania stosownych gwarancji procesowych) karę dyscyplinarną upomnienia, skorzystanie z prawa do obrońcy (art. 124a ustawy o Państwowej Straży Pożarnej) czy też z prawa do wysłuchania go (art. 124b ust. 1 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej).

Przyjęcie proponowanej wykładni przepisów w omawianym zakresie musi w rezultacie prowadzić do tego, że także na orzeczenie kończące postępowanie dyscyplinarne wszczęte odwołaniem wniesionym na podstawie art. 118 ust. 2 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej służy skarga do sądu administracyjnego. Wykładnia ta chroni więc konstytucyjne prawo jednostki do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP).

Za powyżej proponowaną wykładnią przemawia również wzgląd na zasadę równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji RP). Otóż w postępowaniu dyscyplinarnym, które jest wszczynane w trybie art. 124 ust. 1 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej na wniosek rzecznika dyscyplinarnego komisja dyscyplinarna może również wymierzyć karę upomnienia uznając, że przewinienie miało mniejszą wagę. W tym przypadku więc ukaranemu strażakowi w sposób nie budzący wątpliwości służy sądowa droga w celu kontroli legalności wydanego w jego sprawie rozstrzygnięcia. Droga taka byłaby zaś zamknięta w przypadku ukarania tożsamą karą upomnienia przy przyjęciu, iż postępowanie inicjowane odwołaniem wniesionym w trybie art. 118 ust. 2 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej nie jest postępowaniem dyscyplinarnym. Stąd też także ochrona konstytucyjnej zasady równości wobec prawa przemawia również za poglądem prezentowanym przez Rzecznika Praw Obywatelskich w uzasadnieniu niniejszego wniosku.

Problematyka powyższa dotyczy sfery podstawowych praw obywatelskich, stąd też mając na względzie występujące i wykazane we wniosku rozbieżności w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych wnoszę jak na wstępie.



|  
Zaś. 8