

Uchwała
Składu Siedmiu Sędziów
z dnia 31 maja 1994 r., III AZP 1/94

Sąd Najwyższy - Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych - w składzie następującym: Przewodniczący Prezes SN: Jan Wasilewski, Sędziowie SN: kpt. Józef Dołhy, płk. Stanisław Kosmał, Jerzy Kwaśniewski (sprawozdawca), Janusz Łętowski, Walery Masewicz, Andrzej Wróbel (współsprawozdawca),

przy udziale prokuratora Waldemara Grudzieckiego, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 31 maja 1994 r. wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich skierowanego przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego do rozpoznania przez skład siedmiu sędziów Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego o podjęcie uchwały zawierającej odpowiedź na następujące zagadnienie prawne:

"Czy odpowiedni organ wojskowy może orzekać - po dacie 9 czerwca 1992 r. - karę dyscyplinarną wobec żołnierza na podstawie Regulaminu Sił Zbrojnych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej wprowadzonego rozkazem Ministra Obrony Narodowej Nr 19/MON z dnia 8 grudnia 1976 r. o zatwierdzeniu i wprowadzeniu do użytku z dniem 12 października 1977 r. tego Regulaminu (Dz. Rozk. MON z 1977 r., Nr 3, poz. 17) wobec treści art. 17 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 113, poz. 491) ?"

p o d j ą ł następującą uchwałę:

Do czasu wydania regulaminu dyscyplinarnego Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej dopuszczalne jest po dniu 9 czerwca 1992 r. wymierzenie przez odpowiedni organ wojskowy kary dyscyplinarnej na podstawie przepisów ustawy z dnia 21 maja 1963 r. o dyscyplinie wojskowej oraz o odpowie-

działności żołnierzy za przewinienia dyscyplinarne i za naruszenie honoru i godności żołnierskiej (jednolity tekst: Dz. U. z 1992 r., Nr 5, poz. 17), przy zastosowaniu przepisów regulaminu dyscyplinarnego Sił Zbrojnych, wprowadzonego rozkazem Ministra Obrony Narodowej Nr 19/MON z dnia 8 grudnia 1976 r. o zatwierdzeniu i wprowadzeniu do użytku z dniem 12 października 1977 r. tego regulaminu (Dz. Rozk. MON z 1977 r., Nr 3, poz. 17 ze zm.), jeżeli nie są one sprzeczne z ustawą z dnia 25 października 1991 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 113, poz. 491).

U z a s a d n i e

Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił Sądowi Najwyższemu do wyjaśnienia przedmiotowe zagadnienie prawne ze względu na budzącą wątpliwość, akceptowaną przez Ministra Obrony Narodowej, praktykę organów wojskowych polegającą na stosowaniu po dniu 9 czerwca 1992 r. regulaminu dyscyplinarnego Sił Zbrojnych, wprowadzonego rozkazem Ministra Obrony Narodowej Nr 19/MON z dnia 8 grudnia 1976 r. Według oceny Rzecznika Praw Obywatelskich powołany regulamin (zwany dalej regulaminem dyscyplinarnym z 1976 r) stracił swą moc prawną na podstawie art. 17 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 113, poz. 491). W związku z czym dalsze jego stosowanie narusza zasadę legalności obowiązującą w państwie prawa.

Sąd Najwyższy rozważył przedstawione zagadnienie prawne, przy uwzględnieniu następujących okoliczności:

Wobec wprowadzenia w powołanej ustawie (zwanej dalej ustawą z 25 października 1991 r.) kompleksowych zmian w ustawach z zakresu powszechnego obowiązku obrony oraz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej wynikała potrzeba adaptacji do tych zmian także aktów wykonawczych. Było to konieczne ze względu na nakaz wynikający z przepisów tzw. prawa przechodniego (art. 17) ustalającego,

że "Do czasu wydania przepisów wykonawczych przewidzianych w ustawach zmienionych niniejszą ustawą, nie dłużej jednak niż przez okres sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy zachowują moc przepisy dotychczasowe". Celem tej normy było uzyskanie takiego stanu prawnego, ażeby najpóźniej do upływu 6 miesięcy od wejścia w życie reformy ustawowej, reforma prawa o powszechnym obowiązku obrony została dopełniona i skonkretyzowana zgodnymi z nią aktami wykonawczymi. Stan taki mógłby być jednak osiągnięty pod warunkiem, że termin wyznaczony w art. 17 ustawy z dnia 25 października 1991 r. zostanie wykorzystany. Dopiero bowiem wydanie nowych aktów wykonawczych zapewniłoby realne urzeczywistnienie nowych regulacji ustawowych. Tymczasem w art. 17 ustawy z dnia 25 października 1991 r. określony został wprost termin, w jakim dotychczasowe akty wykonawcze zachowywały moc, z pominięciem natomiast konsekwencji jakie wynikają dla ustawowych regulacji merytorycznych (materialnych) w wypadku nie wydania nowych przepisów wykonawczych w przewidzianym terminie. Analizując treść art. 17 ustawy z 25 października 1991 r. odnosi się wrażenie, że ustawodawcy chodziło o ustalenie generalnej zasady, a nie o jej szczegółową penetrację. Nie czyni się bowiem żadnych rozróżnień pomiędzy bardzo licznymi i bardzo zróżnicowanymi co do swego charakteru prawnego aktami wykonawczymi "przewidzianymi w ustawach zmienianych" i nie czyni się tu też żadnej różnicy pomiędzy przepisami wykonawczymi, które w dalszym ciągu pozostawały aktualne wobec ustaw zmienianych, a tymi przepisami wykonawczymi których reforma pozbawiła aktualności. Czy można w związku z tym uważać, że ustawodawca formułując art. 17 ustawy z 25 października 1991 r. był zdecydowany do przyjęcia konsekwencji w postaci utraty mocy obowiązującej przez każdy przepis każdego aktu wykonawczego "przewidzianego w ustawach zmienianych" w razie naruszenia terminu przewidzianego do wydania nowych aktów wykonawczych czy raczej, w ogólnej formule art. 17, nie zostały dostrzeżone specyficzne właściwości niektórych przepisów wykonawczych, których nie można pominąć bez równoczesnego zastąpienia ich innymi, gdyż powodowałoby to niedopuszczalną lukę w prawie? Mając na uwadze taką niedookreśloność omawianego przepisu prawa przechodniego trzeba było zastanowić się, czy regulamin dyscyplinarny z 1976 r. po pierwsze został w ogóle objęty regulacją omawianego przepisu przechodniego

ustawy z 25 października 1991 r., a jeżeli tak to czy może mieć do niego zastosowanie zasada o utracie mocy obowiązującej nie później niż po upływie 6 miesięcy od wejścia w życie ustawy z dnia 25 października 1991 r.

Nie ma wątpliwości, że regulamin dyscyplinarny z 1976 r. mieści się w kategorii aktów wykonawczych, o których jest mowa w art. 17 ustawy z 25 października 1991 r. Jest on bowiem aktem wykonawczym do ustawy z dnia 21 maja 1963 r. o dyscyplinie wojskowej oraz o odpowiedzialności żołnierskiej za przewinienia dyscyplinarne i za naruszenia honoru i godności żołnierzy (Dz. U. z 1977 r. Nr 23, poz. 101; jednolity tekst: Dz. U. z 1992 r., Nr 5, poz. 17) , która poddana została szerokim zmianom w ustawie z 25 października 1991 r (w pięćdziesięciu dwóch punktach art. 3 tej ustawy). Art 64 powołanej ustawy z 21 maja 1963 r. (zwanej dalej ustawą o dyscyplinie wojskowej) w brzmieniu sprzed nowelizacji, przewidywał wydanie przez Ministra Obrony Narodowej w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych "w wykonaniu ustawy" regulaminu dyscyplinarnego Sił Zbrojnych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Niezależnie od wskazanej podstawy zobowiązującej do wydania regulaminu jako "aktu wykonującego ustawę", podkreślenia wymaga specyficzny podział spraw regulowanych w ustawie i w regulaminie. Otóż w ustawie o dyscyplinie wojskowej określone zostały zasady karania dyscyplinarnego, rodzaje kar i konsekwencje prawne ukarania. Według regulacji ustawowej każde naruszenie dyscypliny wojskowej jest przewinieniem dyscyplinarnym (art. 11 ust. 1), przełożeni są zobowiązani do utrzymania dyscypliny wojskowej wśród podwładnych (art. 3) i [...] do wymierzenia żołnierzom kar dyscyplinarnych za przewinienia dyscyplinarne, jeżeli inne środki wychowawcze nie są wystarczające (art. 11 ust. 2). W ustawie (art. 3 ust. 1) ustalony został siedemnastopunktowy (po nowelizacji zmniejszony do czternastu) zestaw kar dyscyplinarnych poczynając od upomnienia do pozbawienia posiadanego stopnia wojskowego. Jednakże - zgodnie z art. 21 ustawy - zakres stosowania kar dyscyplinarnych w zależności od charakteru służby i posiadanego przez żołnierza stopnia wojskowego, sposób wyjaśnienia okoliczności i skutków popełnionego przewinienia, tryb wymierzania kar i uprawnienia przełożonych oraz zasady wykonywania i skreślania kar określa regulamin dyscyplinarny. Stosownie do art. 58 ustawy, od decyzji co do wymierzenia kary dyscyplinarnej przysługuje żołnierzowi odwołanie do przełożonego wyższego stopnia

na zasadach i w trybie określonym w regulaminie dyscyplinarnym. Stosownie do art. 56 ustawy zasady i tryb postępowania w sprawach zawieszania żołnierzy w czynnościach służbowych oraz uprawnienia przełożonych w tym zakresie określa regulamin dyscyplinarny. Według podobnej metody zostały uregulowane także inne instytucje, dotyczące karania dyscyplinarnego (por. art. 31 i 32 ust. 2 ustawy). Wskazana wyżej, wynikająca z ustawy o dyscyplinie wojskowej metoda regulacji prawnej spraw dyscypliny wojskowej powoduje, że regulamin dyscyplinarny zawierający regulację spraw kompetencyjnych i proceduralnych jest niezbędny ażeby normy ustawowe mogły być realizowane. Ta struktura regulacji prawnej spraw dyscypliny wojskowej, w której ustawa i określona w formie regulaminu konkretyzacja warunków postępowania w sprawach karania dyscyplinarnego dopiero łącznie wywołuje skutki prawne musi być brana pod uwagę przy wyjaśnianiu przedstawionego zagadnienia. Trzeba bowiem zdawać sobie sprawę z tego, że brak regulacji regulaminowej musiałby spowodować blokadę możliwości ukarania dyscyplinarnego nawet w przypadkach popełnienia przez żołnierzy oczywistych i poważnych przewinień dyscyplinarnych. Z kolei brak sankcji za przewinienia dyscyplinarne spowodowałby rozkład dyscypliny wojskowej, a w konsekwencji Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej przestałyby spełniać wyznaczone im zadania istotne dla interesu narodowego (art. 3 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej - jednolity tekst: Dz. U. z 1992 r., Nr 4, poz. 16)

Wynikająca z ustawy z 25 października 1991 r. szeroka nowelizacja ustawy o dyscyplinie wojskowej nie osłabia wskazanego wyżej uzależnienia możliwości karania dyscyplinarnego od zastosowania regulaminu dyscyplinarnego. Oznacza to, że zmienione instytucje ustawowe nie mają adekwatnego skonkretyzowania w przepisach regulaminowych dostosowanych do regulacji ustawowych obowiązujących przed wejściem w życie ustawy z 25 października 1991 r. Ponadto trzeba zwrócić uwagę na dokonaną zmianę przepisu art. 64 ustawy o dyscyplinie wojskowej, zgodnie z którą Minister Obrony Narodowej w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych zobowiązany jest do wydania regulaminu dyscyplinarnego Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w drodze rozporządzenia, tj. takiego aktu normatywnego, który ze względu na sposób przygotowania i publikacji jest oczywiście bardziej odpowiedni od formy rozkazu zastosowanej dla wprowadzenia

regulaminu dyscyplinarnego w roku 1976. W świetle zakresu zmian przeprowadzonych w przepisach ustawy o dyscyplinie wojskowej było oczywistym, że wydanie przez Ministra Obrony Narodowej w drodze rozporządzenia nowego regulaminu dyscyplinarnego jest niezbędnie potrzebne. Wykonanie przez Ministra Obrony Narodowej obowiązku w tym przedmiocie powinno nastąpić z zachowaniem terminu wyznaczonego dla wydania aktów wykonawczych w art. 17 ustawy z 25 października 1991 r. Nieuczynienie zadość temu obowiązkowi pozostaje w sprzeczności z istotą państwa prawnego i godzi w podstawowe zasady porządku prawnego.

Jeżeli konieczne jest wydanie aktu wykonawczego do ustawy to realizacja przez właściwych ministrów takiego obowiązku pozostaje pod kontrolą: Rady Ministrów, do której należy zapewnienie wykonania ustaw (art. 52 ust. 2 pkt 1 i 3 ustawy Konstytucyjnej), Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej będącego zwierzchnikiem Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (art. 28 ust. 2 i art. 35 ustawy Konstytucyjnej oraz art. art. 5 i 13 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej) oraz Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w trybie konstytucyjnej kontroli. Nie jest natomiast właściwe, ażeby sytuacją wynikłą z niewykonania obowiązku wydania w drodze rozporządzenia regulaminu dyscyplinarnego Sił Zbrojnych oceniać wyłącznie w płaszczyźnie konsekwencji przewidzianych w art. 17 ustawy z 25 października 1991 r. Wygaśnięcie mocy obowiązującej aktu prawnego ustanawiającego regulamin dyscyplinarny Sił Zbrojnych nie oznacza samo przez się ani wyeliminowania elementu dyscypliny w życiu wojska ani też nie oznacza, że po tej dacie wszelkie działania dowódców lub przełożonych służbowych dotyczące różnych aspektów dyscypliny były pozbawione wszelkich podstaw prawnych. Obowiązywały bowiem nadal normy ustawowe ustanawiające obowiązek poddania się dyscyplinie przez wszystkich, do których odnosi się ustawa o powszechnym obowiązku obrony, określone zostały - przynajmniej co do samej zasady - kompetencje osób uprawnionych do nakładania kar dyscyplinarnych, ustanowiony został także katalog kar dyscyplinarnych. Brak było natomiast przepisów pozaustawowych zawierających dyrektywy i wskazówki co do sposobu karania i nagradzania żołnierzy, wykonywania i zacierania kar co z pewnością miało m.in. i ten skutek, że system dyscyplinarny Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej funkcjonował w warunkach niepełnej regulacji prawnej. Z drugiej jednak strony

funkcjonowanie [...] dyscypliny wojskowej musi mieć zapewnioną ciągłość. Stanowi to nieodzowny warunek działania Sił Zbrojnych i organizacji paramilitarnych bez względu na wszelkie niedoskonałości systemu prawa ustanawiającego tę dyscyplinę. Taki stan jest wykluczony nawet w sytuacji braku któregośkolwiek z dwóch wchodzących w rachubę, a jak to poprzednio wyjaśniono- niezbędnie potrzebnych elementów układu normatywnego tj. ustawy i jej konkretyzacji w regulaminie dyscyplinarnym. Z tych samych przyczyn, dla których skutki wejścia w życie ustawy z 25 października 1991 r. nie mogły powodować jakiegokolwiek czasowego wyłączenia regulacji ustawowej w sprawach dyscypliny wojskowej - nie mogą one także stworzyć przerwy w stosowaniu regulacji regulaminowej. Niezbędności zachowania ciągłości regulacji przewidzianej dla przepisów regulaminu dyscyplinarnego odpowiada postanowienie zawarte w art. 17 ustawy z 25 października 1991 r. w części dotyczącej stwierdzenia, że do czasu wydania przepisów wykonawczych przewidzianych w ustawach zmienionych zachowują moc przepisy dotychczasowe. Nie może natomiast dotyczyć regulaminu dyscyplinarnego wynikający z art. 17 ustawy z 25 października 1991 limit czasowy zachowania mocy przez przepisy dotychczasowe, jeżeli to prowadzi do sytuacji braku jakichkolwiek regulacji regulaminowych. Ustalenie, że ze względu na niezachowanie terminu przewidzianego dla wydania nowej regulacji regulaminowej przestał obowiązywać regulamin dyscyplinarny dotychczasowy, a przez to nie będą stosowane także ustawowe regulacje z zakresu dyscypliny wojskowej, pozostawałoby w oczywistej sprzeczności z ustawą z 25 października 1991 r, której celem było udoskonalenie regulacji ustawowej z tego zakresu a nie jej uchylenie.

Dopóki nie zostanie wydany regulamin dyscyplinarny w drodze rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej będzie niestety istniała potrzeba korzystania, przy stosowaniu znowelizowanej ustawy o dyscyplinie wojskowej, z przepisów regulaminu dyscyplinarnego z 1976 r. Nieadekwatność tego regulaminu do zmienionej regulacji ustawowej musi powodować różnorakie poważne zagrożenia, skoro brak legalnie ustanowionych norm proceduralnych uniemożliwia w zasadzie stosowanie nowych instytucji materialnoprawnych i nie pozwala na realizację ustanowionych tą ustawą praw podmiotowych adresatów. Nie da się także uniknąć pewnego stanu niepewności co do treści obowiązujących norm w zakresie karania dyscyplinarnego

skoro nieprzekraczalną granicą dla stosowania przepisów regulaminu dyscyplinarnego z 1976 r. jest ich niesprzeczność z obowiązującymi przepisami ustawy o dyscyplinie wojskowej. Po dniu 9 czerwca 1992 r. organy stosujące regulamin dyscyplinarny z 1976 r. są zobowiązane w każdym przypadku do oceny wchodzących w rachubę regulacji regulaminowych, w tym aspekcie czy są one nadal odpowiednie ze względu na nowe regulacje [...] o dyscyplinie wojskowej.

Z przedstawionych przyczyn Sąd Najwyższy, podzielając niepokój Rzecznika Praw Obywatelskich co do zagrożeń wynikających z niewykonania przez Ministra Obrony Narodowej art. 64 ustawy o dyscyplinie wojskowej, wyjaśnił przedstawione zagadnienie prawne jak w sentencji uchwały z uwzględnieniem celów regulacji zawartej w art. 17 ustawy z dnia 25 października 1991 r. oraz prymatu regulacji ustawowej w stosunku do aktu wykonawczego. Niepokój ten jest tym bardziej uzasadniony, jeżeli zważy się, że obowiązku ustawowego nie wykonał szef resortu, w funkcjonowaniu którego porządek i dyscyplina mają szczególne znaczenie.

=====