

Wyrok z dnia 18 kwietnia 2002 r.

III RN 4/01

Stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny (wyrok z dnia 16 listopada 1999 r., SK 11/99, OTK 1999 r. nr 7, poz. 158) niezgodności § 38 ust. 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 grudnia 1997 r. w sprawie udzielania wyróżnień oraz postępowania dyscyplinarnego w stosunku do funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz.U. Nr 154, poz. 1015 ze zm.) z art. 78 Konstytucji RP uzasadnia na podstawie art. 145a KPA wznowienie postępowania w stosunku do funkcjonariusza Straży Granicznej zwolnionego ze służby na podstawie orzeczenia dyscyplinarnego o wydaleniu ze służby.

Przewodniczący SSN Jerzy Kwaśniewski, Sędziowie SN: Andrzej Kijowski, Herbert Szurgacz (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, przy udziale prokuratora Prokuratury Krajowej Ryszarda Walczaka, po rozpoznaniu w dniu 18 kwietnia 2002 r. sprawy ze skargi Arkadiusza P. na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. w przedmiocie zwolnienia ze służby w Straży Granicznej na skutek rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 marca 2000 r. [...]

u c h y ł zaskarżony wyrok i sprawę przekazał Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania.

U z a s a d n i e

Minister Sprawiedliwości wniósł rewizję nadzwyczajną od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 marca 2000 r. [...] w sprawie ze skargi Arkadiusza P. na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 września 1999 r. [...] w przedmiocie zwolnienia ze służby w Straży Granicznej. Zaskarżonemu wyrokowi rewizja nadzwyczajna zarzuca rażące naruszenie art. 19 pkt 3 i art. 21 ustawy z

dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) oraz art. 78 zdanie 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Orzeczeniem [...] z dnia 22 marca 1999 r. Komendant Główny Straży Granicznej wymierzył Arkadiuszowi P. karę dyscyplinarną wydalenia ze służby w Straży Granicznej za naruszenie dyscypliny służbowej przez to, że w dniu 16 stycznia 1999 r. pełnił służbę kontrolera na przejściu drogowym granicznym w G. w stanie nietrzeźwości, co wypełnia znamiona czynu przewidzianego w § 11 pkt 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 grudnia 1997 r. w sprawie udzielania wyróżnień oraz postępowania dyscyplinarnego w stosunku do funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz.U. Nr 154, poz. 1015).

Komendant Główny Straży Granicznej decyzją [...] z dnia 29 kwietnia 1999 r., wydaną w następstwie wniosku Arkadiusza P. o ponowne rozpatrzenie sprawy, utrzymał w mocy orzeczenie o ukaraniu karą dyscyplinarną wydalenia ze służby. Na tej podstawie Komendant Główny Straży Granicznej rozkazem personalnym [...] z dnia 9 czerwca 1999 r. zwolnił Arkadiusza P. ze służby w Straży Granicznej. W odwołaniu od powyższego rozkazu Arkadiusz P. wnosił o uchylenie decyzji, przedstawiając szereg zarzutów wobec wyników postępowania dyscyplinarnego. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji decyzją z dnia 10 września 1999 r. [...] utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję.

W skardze do Naczelnego Sądu Administracyjnego Arkadiusz P. zarzucił, że nie ustosunkowano się do podnoszonych w toku instancji zarzutów oraz do wymiaru kary dyscyplinarnej i wnosił o uchylenie decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz stwierdzenie nieważności utrzymanych nią w mocy decyzji Komendanta Głównego Straży Granicznej.

W odpowiedzi na skargę Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wniósł o jej oddalenie. Nadto podniósł, iż nie jest upoważniony do badania przebiegu postępowania dyscyplinarnego oraz zmiany kary dyscyplinarnej.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 29 marca 2000 r. uchylił zaskarżoną decyzję i utrzymaną nią w mocy decyzję organu pierwszej instancji. W uzasadnieniu wyroku Sąd wskazał, że nie jest wprawdzie właściwy do orzekania w sprawach dyscyplinarnych z uwagi na treść art. 19 pkt 3 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, jednakże uznał, że w tego typu sprawach „nie oznacza to jednak, iż w ramach kontroli decyzji o zwolnieniu ze służby w Straży Granicznej,

które należą do kompetencji NSA nie jest on uprawniony do badania podstawy prawnej zwolnienia”.

Sąd przytoczył treść wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 listopada 1999r., SK 11/99, w którym Trybunał stwierdził, że § 38 ust.5 powołanego rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 grudnia 1997r. jest niezgodny z art.78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz że utrata mocy obowiązującej § 38 ust.5 tegoż rozporządzenia nastąpi 16 listopada 2000r. Ponadto Sąd powołał się na uzasadnienie wyroku Trybunału i uznał, że pozbawienie obwinionego funkcjonariusza prawa do wniesienia odwołania od orzeczenia dyscyplinarnego w sytuacji, gdy orzeczenie w pierwszej instancji wydał Komendant Główny Straży Granicznej i ograniczenie prawa zaskarżenia wyłącznie do możliwości skierowania wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy przez ten sam organ, narusza konstytucyjne prawo strony do zaskarżenia orzeczenia podjętego w pierwszej instancji. W ocenie wnoszącego rewizję nadzwyczajną wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego rażąco narusza wskazane w niej przepisy. Przepis art. 21 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym nakłada na Sąd obowiązek kontroli pod względem zgodności z prawem decyzji wydanych w sprawach należących do właściwości Sądu. Właściwość i zakres działania Sądu określa przepis art. 16 tejże ustawy, zaś przepis art. 19 enumeratywnie wymienia sprawy, w których sąd administracyjny nie jest właściwy. W punkcie 3 tegoż artykułu wyraźnie wyłączona została właściwość Sądu w sprawach dyscyplinarnych.

W świetle przytoczonych przepisów do zakresu działania Sądu w niniejszej sprawie należało więc zbadanie prawidłowości i zasadności zastosowania art. 45 ust. 1 pkt 3 i art. 49 ust. 2 pkt 2 ustawy o Straży Granicznej, tj. przepisów, które stanowiły podstawę prawną wydania zaskarżonej decyzji o zwolnieniu ze służby funkcjonariusza, któremu wymierzona została kara dyscyplinarna wydalenia ze służby, a nie przepisów o orzeczeniu kary dyscyplinarnej. Mimo ustawowego wyłączenia spraw dyscyplinarnych spod kognicji Sądu zastosowano wykładnię, którą Sąd Administracyjny rozszerzył swoją kontrolę w ramach badania legalności zaskarżonej decyzji także na badanie sprawy dyscyplinarnej. Uwadze Sądu uszło, że powołane orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w pkt 2 wyraźnie brzmi, iż § 38 ust.5 rozporządzenia nie jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, statuujących zasadę sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny bezstronny i niezawisły sąd.

To ustawowe wyłączenie kognicji NSA jest zgodne z konstytucyjną zasadą wynikającą z art. 176 ust. 2, głoszącą, że ustrój i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy. Ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym w art. 19 pkt 3 wyłączyła właściwość sądu administracyjnego w sprawach dyscyplinarnych, a przepis ten nie został dotychczas uznany za niezgodny z Konstytucją. Skoro więc Sąd orzekający jest związany ustawą, to przyjąć należy, że nie był właściwy do zajmowania się kwestią odpowiedzialności dyscyplinarnej skarżącego.

W rozpatrywanej sprawie Sąd ograniczył swoje rozważania wyłącznie do kwestii postępowania odwoławczego w sprawach dyscyplinarnych funkcjonariusza Straży Granicznej, a zupełnie pominął kwestię kontroli zaskarżonej decyzji pod względem jej zgodności z art. 45 ust. 1 pkt 3 i art. 49 ust. 2 pkt 2 ustawy o Straży Granicznej, co pozwala przyjąć, że Sąd nie rozpoznał istoty sprawy, przez co rażąco naruszył powołane na wstępie przepisy prawa. Kwestionowany przez Sąd orzekający przepis § 38 ust. 5 rozporządzenia obowiązywał w dacie wydania decyzji o wydaleniu ze służby, ponieważ Trybunał Konstytucyjny orzekł, że utrata mocy obowiązującej tego przepisu nastąpi 16 listopada 2000 roku.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W rozpoznawanej sprawie zwolnienie Arkadiusza P. ze służby na podstawie orzeczenia dyscyplinarnego o wydaleniu ze służby miało miejsce w stanie prawnym, w którym ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. Nr 78, poz. 462 ze zm.) nie przewidywała skargi funkcjonariusza do NSA na orzeczenie kończące postępowanie dyscyplinarne. Ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym w pierwotnym brzmieniu w art. 19 pkt 3 wyłączała właściwość tego sądu w sprawach dyscyplinarnych. Wyrokiem z dnia 16 listopada 1999 r. (wyżej już cytowanym). Trybunał Konstytucyjny orzekł, że § 38 ust. 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 grudnia 1997 (powołanego już wcześniej) jest niezgodny z art. 78 Konstytucji RP, przy czym utratę mocy obowiązującej tego przepisu określono na dzień 16 listopada 2000 r. W zaskarżonym wyroku NSA przyjął, że stosownie do art. 19 pkt 3 ustawy o NSA sąd ten nie jest właściwy w sprawach dyscyplinarnych. Zarazem jednak stwierdził, iż nie oznacza to, że w ramach kontroli decyzji o zwolnieniu ze służby w Straży Granicznej, które należą do właściwości NSA, nie jest on uprawniony do badania podstawy prawnej zwolnienia, którą stanowi orze-

czenie o ukaraniu karą wydalenia ze służby. Orzeczenie to, zdaniem NSA, jest dotknięte wadą prawną, stwierdzoną powołanym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego i uzasadnia przyjęcie braku istnienia prawidłowej podstawy prawnej zwolnienia ze służby.

Należy zgodzić się ze stanowiskiem zawartym w rewizji nadzwyczajnej, że NSA deklarując, iż stoi na gruncie obowiązywania art. 19 pkt 3 ustawy o NSA wyłączającego właściwość tego sądu w sprawach dyscyplinarnych, wykroczył poza badanie samej podstawy zwolnienia Arkadiusza P. ze służby i w istocie dokonał kontroli orzeczenia dyscyplinarnego o ukaraniu karą wydalenia ze służby. Nie budzi wątpliwości, że sądowa kontrola orzeczenia dyscyplinarnego obejmuje badanie zarówno legalności jak i zasadności nałożenia kary dyscyplinarnej. NSA przyjął - za wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego - iż w stosunku do Arkadiusza P. doszło do ograniczenia w postępowaniu dyscyplinarnym konstytucyjnego prawa strony do zaskarżenia orzeczenia podjętego w pierwszej instancji, co uzasadniało, zdaniem NSA, przyjęcie braku „istnienia prawidłowej podstawy prawnej zwolnienia ze służby”.

Ponadto jednak orzeczenie NSA budzi zastrzeżenia wynikające stąd, że przyjmując, iż podstawa prawna orzeczenia kary wydalenia ze służby była dotknięta wadą w postaci sprzeczności przepisów o postępowaniu odwoławczym z Konstytucją, NSA uchylił jedynie decyzję o zwolnieniu ze służby, pozostawiając w mocy orzeczenie dyscyplinarne o wydaleniu ze służby. Powyższe można ocenić jako niekonsekwencję orzeczenia NSA, zarazem jednak ilustruje ono trudności związane z oceną stanu prawnego istniejącego w momencie orzeczenia kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby oraz wydania w jej następstwie decyzji o zwolnieniu ze służby. W tym zakresie występują dwa zagadnienia wymagające rozważenia, mianowicie kwestia mocy prawnej art. 19 pkt 3 ustawy o NSA po wejściu w życie Konstytucji RP, wyrażającej wprost prawo do sądu (art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2) oraz kwestia skutków prawnych orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności przepisu z zakresu postępowania dyscyplinarnego, wydanego po orzeczeniu kary dyscyplinarnej oraz po zwolnieniu ze służby na podstawie tego orzeczenia.

W obowiązującym do wejścia w życie nowej Konstytucji prawie, zgodnie zresztą z poglądem o niewłaściwości drogi sądowej w sprawach dyscyplinarnych, art. 19 pkt 3 ustawy o NSA w pierwotnej wersji stanowił, że sąd administracyjny nie jest właściwy w sprawach dyscyplinarnych. Pragmatyki służbowe nie przewidywały możliwości zaskarżania orzeczeń dyscyplinarnych do sądu administracyjnego. Właści-

wość sądów powszechnych w sprawach dyscyplinarnych dopuszczano tylko w wypadku wskazania normy prawnej upoważniającej sądy do kontroli orzeczeń dyscyplinarnych. Dostosowanie prawa do standardu konstytucyjnego dokonywało się poprzez odpowiednie zmiany legislacyjne, a także w drodze orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego. Między innymi w drodze nowelizacji ustawy o NSA (Dz.U. z 2000 r. Nr 2, poz.5) z dniem 1 lutego 2000 r. dopuszczona została właściwość sądu administracyjnego w sprawach dyscyplinarnych pod warunkiem, że przepis odrębnej ustawy tak stanowi. Nowela z dnia 11 kwietnia 2001 r. (Dz.U. Nr 45, poz. 498) do ustawy o Straży Granicznej przewidywała skargę do NSA na orzeczenie kończące postępowanie dyscyplinarne.

W sytuacjach, kiedy przepisy zachowywały milczenie w sprawach kontroli orzeczeń dyscyplinarnych Sąd Najwyższy przyjmował, że po wejściu w życie Konstytucji RP 17 października 1997 r. przepisy aktów normatywnych należy interpretować w kierunku zapewnienia ich zgodności z art. 45 ust.1 Konstytucji, a więc nie wykluczającym sądowej kontroli legalności lub zasadności orzeczeń dyscyplinarnych (por. np. wyrok Sądu Najwyższego 7 kwietnia 1999 r., I PKN 648/98, OSNAPIUS 2000 nr 11, poz. 450 oraz z dnia 13 kwietnia 2000, I PKN 580/99, uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego - Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 18 stycznia 2001 r., III ZP 28/00). W rozpoznawanej sprawie sytuacja była o tyle inna, że art. 19 pkt 3 ustawy o NSA przewidywał wprost, że sąd administracyjny nie jest właściwy w sprawach dyscyplinarnych, a nowa Konstytucja w art. 184 stwierdzała, że „Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej”. Stosownie do art. 176 ust. 2 Konstytucji ustrój i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy. Powyższe należy rozumieć jako odeślanie do reguł wyznaczających zakres i właściwość działania sądu administracyjnego, wskazane w ustawie o NSA. Można dodać, że w powołanym orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego, stwierdzającym sprzeczność z art. 78 Konstytucji paragrafu 38 ust.5 rozporządzenia MSWiA z 10 grudnia 1997 r. Trybunał, powołując się na wyrok z dnia 16 marca 1999 r. (SK 19/98, OTK ZU 1999 Nr 3, poz. 36), stwierdził, że postępowanie dyscyplinarne w przypadku funkcjonariuszy Straży Granicznej zaliczyć można umownie do grupy postępowań dyscyplinarnych, w których brak jest dostępu do sądu. Dostęp do sądu otworzyła wspomniana zmiana ustawy o Straży Granicznej, dokonana ustawą z dnia 11 kwietnia 2001 r. Według art. 136 b ust. 5 ustawy o

Straży Granicznej na orzeczenie kończące postępowanie dyscyplinarne funkcjonariuszom przysługuje skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Sąd Najwyższy w składzie orzekającym stoi na stanowisku, że do czasu zmiany ustawy o Straży Granicznej sąd administracyjny nie był właściwy w sprawach dyscyplinarnych. W konsekwencji należy uznać, że zarzut rewizji nadzwyczajnej rażącego naruszenia przez Naczelną Sąd Administracyjny art. 19 pkt 3 ustawy o NSA w pierwotnym brzmieniu jest zasadny.

Wymienione na drugim miejscu zagadnienie dotyczące konsekwencji jakie dla orzecznictwa sądowego ma przyjęta w art. 190 ust. 1 i 3 Konstytucji zasada, że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne oraz, że orzeczenie tego Trybunału wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, jednak Trybunał może określić inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego, stało się już przedmiotem wypowiedzi Sądu Najwyższego. W postanowieniu z dnia 7 grudnia 2000 r. (III ZP 27/00, OSNAPiUS 2001 nr 10, poz. 331, podobnie Sąd Najwyższy w uchwale III ZP 30/00, OSNAPiUS 2001 nr 23, poz. 685), po rozważeniu różnych możliwych interpretacji, jakie stwarza nieprecyzyjny przepis art. 190 Konstytucji, Sąd Najwyższy doszedł do przekonania, że najbardziej właściwa jest interpretacja, według której przy przyjęciu, że akt normatywny traci moc obowiązującą jedynie na przyszłość, a więc (a contrario) jego moc obowiązująca rozciąga się na stany faktyczne powstałe przed ogłoszeniem orzeczenia trybunalskiego - z uwagi na zawarte w tym orzeczeniu autorytatywne (wiążące) stwierdzenie, że akt ten pozostaje w sprzeczności z aktem prawnym wyższego rzędu, nie powinien on być przez sądy stosowany do określonego stanu faktycznego. Innymi słowy, do momentu ogłoszenia orzeczenia Trybunału (przy uwzględnieniu przypadków ustalenia innego terminu utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego przez sam Trybunał) dany akt normatywny (jego przepis lub przepisy) obowiązuje, ale nie może być w konkretnych sprawach przez sąd stosowany (w szczególności jeżeli sąd rozstrzyga sprawę, w której chodzi o roszczenie powstałe przed utratą mocy obowiązującej aktu normatywnego, z którego są one wywodzone albo które na jego podstawie są zaprzeczane).

Przytoczone stanowisko odnosi się wprost do sytuacji, kiedy sąd (sądy) w ogóle są właściwe do rozpoznawania danej sprawy. Dodatkowa trudność powstaje w sytuacjach, kiedy w okresie obowiązywania przepisów uznanych następnie za niekonstytucyjne, sąd (sądy) w ogóle nie były właściwe do rozpoznawania spraw dane-

go rodzaju, a właściwość tą uzyskały dopiero w następstwie zmian ustawodawczych po stwierdzeniu niekonstytucyjnego charakteru określonych przepisów. Zdaniem Sądu Najwyższego w takich sytuacjach, do których należy rozpoznawana sprawa, znajduje zastosowanie instytucja wznowienia postępowania, przewidziana art. 190 ust. 4 Konstytucji. Według tego przepisu orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania uchylenia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania. Warunki wznowienia postępowania w rozpoznawanej sprawie określa art. 145a KPA, który uzależnia postępowanie od inicjatywy strony.

Z przytoczonych motywów , na podstawie art. 393¹³ § 1, KPC Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

=====