

**Wyrok z dnia 9 listopada 1995 r.
III ARN 52/95**

Decyzje organów Służby Więziennej wydane w wykonaniu podjętych przez te organy orzeczeń dyscyplinarnych podlegają kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Przewodniczący SSN: Walery Masewicz (sprawozdawca), Sędziowie SN: Adam Józefowicz, Jerzy Kwaśniewski, Janusz Łętowski, Andrzej Wróbel,

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 9 listopada 1995 r., sprawy ze skargi Grażyny N. na decyzję Dyrektora Centralnego Zarządu Zakładów Karnych w Warszawie z dnia 9 marca 1994 r., [...] w przedmiocie przeniesienia na niższe stanowisko służbowe, na skutek rewizji nadzwyczajnej Rzecznika Praw Obywatelskich [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego Warszawie z dnia 13 października 1994 r. [...]

1. u c h y l i ł zaskarżony wyrok,
2. u c h y l i ł decyzję personalną Dyrektora Centralnego Zarządu Zakładów Karnych z dnia 8 marca 1994 r. [...]

U z a s a d n i e n i e

Decyzją dyscyplinarną z dnia 21 października 1993 r. Naczelnik Rejonowego Aresztu Śledczego w K. na podstawie art. 44 i 45 ustawy z dnia 10 grudnia 1959 r. o Służbie Więziennej (jednolity tekst: Dz. U. z 1984 r., Nr 29, poz. 149 ze zm.) oraz § 8 i 26 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 kwietnia 1978 r. w sprawie regulaminu dyscyplinarnego funkcjonariuszy Służby Więziennej (Dz. U. Nr 10, poz. 41 ze zm.) wymierzył st. sierż. sztab. Grażynie N. - starszemu instruktorowi działu inwestycji i remontów Rejonowego Aresztu Śledczego w K. karę dyscyplinarną przeniesienia na niższe stanowisko służbowe. Rozpatrując odwołanie ukaranej od tej decyzji Dyrektor Centralnego Zarządu Zakładów Karnych utrzymał ją w mocy w dniu 19 listopada 1993 r. uznając, że odwołanie nie wnosi nowych okoliczności. W dniu 30 listopada 1993 r. Naczelnik Rejonowego Aresztu Śledczego wydał nową decyzję personalną, zgodnie z którą zwolnił Grażynę N. "z zajmowanego stanowiska służbowego z powodu wymierzenia kary dyscyplinarnej przeniesienia na niższe stanowisko służbowe" i jednocześnie mianował ją na stanowisko starszego strażnika działu ochrony Zakładu Karnego w K. W uzasadnieniu decyzja ta odwoływała się do konieczności wykonania wymierzonej kary, a rozpiętość w gradacji między stanowiskiem pracy poprzednio zajmowanym przed ukaraniem a desygnowanym w decyzji personalnej tłumaczyła brakiem możliwości mianowania ukaranej na wyższe stanowisko w dziale ochrony z uwagi na niespełnienie przez nią wymogów formalnych. Ponowne odwołanie ukaranej od opisanego decyzji personalnej, skłoniło Naczelnika Rejonowego Aresztu Śledczego w K. do skorzystania z przewidzianej w art. 132 § 1 k.p.a. możliwości dokonania korekty własnego rozstrzygnięcia i do uchylenia poprzednio wydanej w tej sprawie decyzji,

ponownego zwolnienia ze służby i mianowania ukaranej na stanowisko "oddziałowej działu ochrony Zakładu Karnego w K." z uposażeniem odpowiednio wyższym od poprzednio ustalonego. Drugie w tej sprawie odwołanie ukaranej nie spowodowało zmian, gdyż Dyrektor Centralnego Zarządu Zakładów Karnych utrzymał zaskarżoną decyzję w mocy.

Skargę Grażyny N. na decyzję Dyrektora CZZK Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 13 października 1994 r., [...] oddalił, powołując się w uzasadnieniu z jednej strony na wynikającą z art. 196 § 4 pkt. 4 k.p.a. niedopuszczalność kontrolowania przez sąd administracyjny decyzji dyscyplinarnych, a z drugiej strony na ograniczony w tej sprawie zakres kognicji tego sądu sprowadzający się jedynie do zbadania właściwości organu dyscyplinarnego i przymiotu prawomocności wydanej przez ten organ decyzji. Ponieważ w tym zakresie sąd administracyjny nie dopatrzył się naruszenia prawa, skarga została oddalona.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego zaskarżył rewizją nadzwyczajną Rzecznik Praw Obywatelskich zarzucając temu wyrokowi naruszenie prawa materialnego - art. 45 pkt 6 ustawy z dnia 10 grudnia 1959 r. o Służbie Więziennej (jednolity tekst: Dz. U. z 1984 r., Nr 29, poz. 149 ze zm.) oraz § 31 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 kwietnia 1978 r. w sprawie regulaminu dyscyplinarnego funkcjonariuszy Służby Więziennej (Dz. U. Nr 10, poz. 41 ze zm.) i wnosząc o jego uchylenie oraz uchylenie decyzji Dyrektora Centralnego Zarządu Zakładów Karnych z dnia 8 marca 1994 r., [...] i poprzedzającej ją decyzji Naczelnika Rejonowego Aresztu Śledczego w K. z dnia 13 stycznia 1994 r. [...].

Rewizja nadzwyczajna zarzuca, że zaskarżony wyrok rażąco narusza przepisy prawa materialnego a mianowicie: art. 45 pkt 6 ustawy o Służbie Więziennej co do sposobu wykonania decyzji o wymierzeniu kary dyscyplinarnej, niezgodnego jej z treścią.

Decyzją o wymierzeniu kary dyscyplinarnej ukarano zainteresowaną karą przeniesienia na niższe stanowisko służbowe - przewidzianą w wyżej powołanym przepisie. Tymczasem wykonanie decyzji przekroczyło jej granice, bowiem zainteresowaną zwolniono ze służby w Rejonowym Areszcie Śledczym (jednostce wyższej) i przeniesiono do pełnienia służby w podległej jednostce - Zakładzie Karnym w K. Stanowi to - według rewizji nadzwyczajnej - oczywiste naruszenie art. 45 pkt 6 ustawy o Służbie Więziennej. Zwolnienie wymienionej ze służby stanowiło oczywiste naruszenie art. 60 ustawy o Służbie Więziennej - określającego przypadki, w jakich może nastąpić zwolnienie ze służby funkcjonariusza Służby Więziennej. Naczelny Sąd Administracyjny nie rozważył powyższych okoliczności, w następstwie tego wydał wyrok rażąco naruszający wymienione przepisy ustawy o Służbie Więziennej oraz przepis wykonawczy dotyczący wykonania decyzji o ukaraniu dyscyplinarnym. Nie można też podzielić poglądu, że pozostawione jest uznaniu organu służbowego czy przeniesienie dyscyplinarne ma polegać na przeniesieniu na stanowisko bezpośrednio niższe czy też niższe o kilka stopni. Brak ścisłej regulacji w tej mierze uzasadnia pogląd, że przeniesienie może nastąpić tylko na stanowisko bezpośrednio niższe, gdyż nie ma żadnych przesłanek, które uzasadniałyby dodatkową dolegliwość wobec funkcjonariusza przy wykonaniu decyzji o ukaraniu dyscyplinarnym.

W tym stanie - zdaniem rewizji nadzwyczajnej - NSA nie rozpoznał istoty sprawy i nie rozważył oczywistego naruszenia prawa przy wykonaniu orzeczenia dyscypl-

linarnego. Ponadto naruszenie prawa funkcjonariusza Służby Więziennej przy wykonywaniu orzeczenia dyscyplinarnego, narusza także interes Rzeczypospolitej Polskiej, bowiem przestrzeganie prawa w stosunkach służbowych tych funkcjonariuszy jest wypełnieniem konstytucyjnych zasad Państwa prawnego.

Przechodząc do oceny zarzutów rewizji nadzwyczajnej Sąd Najwyższy wziął pod uwagę, że trafny jest - dostrzeżony także przez Naczelny Sąd Administracyjny - podwójny aspekt przedmiotu sprawy, który w zależności od przyjętego punktu widzenia może być oceniany bądź jako skarga na decyzję organu dyscyplinarnego służby więziennej bądź jako skarga na czynności "wykonawcze" wydanej uprzednio decyzji dyscyplinarnej, którym nadano postać decyzji administracyjnej ze wszystkimi wynikającymi stąd skutkami prawnymi m.in. w zakresie sądowej kontroli. Naczelny Sąd Administracyjny nie uzasadnił jednak w wystarczającym stopniu żadnego z przedstawionych tu aspektów przedmiotu sprawy. Art. 196 § 4 pkt. 4 k.p.a. wyłącza dopuszczalność skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego "w sprawach dyscyplinarnych", co przy rozszerzającym rozumieniu zakresu tego pojęcia obejmowałoby - zgodnie zresztą z sugestią wyrażoną w postanowieniu NSA z dnia 18 stycznia 1982 r., II SA 12 51/81 (por. "Kodeks postępowania administracyjnego z orzecznictwem" Wyd. Prawnicze 1995 r. s. 424, teza 91) - także rozstrzygnięcia podejmowane w związku z toczącym się postępowaniem administracyjnym. Idąc śladem tego rozumowania, do tej kategorii spraw zaliczyć trzeba także decyzje "wykonawcze" zapadłych już rozstrzygnięć dyscyplinarnych, które mogą być zaliczone do kategorii "spraw dyscyplinarnych" w powyższym rozumieniu, skoro decyzja o ukaraniu dyscyplinarnym i tzw. decyzja "wykonawcza" pozostają ze sobą w rzeczowym i logicznym związku. Sąd Najwyższy podziela jednak sugestię wyrażoną pośrednio w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, iż takie rozszerzające rozumienie normy szczególnej jaką jest art. 196 § 4 pkt. 4 k.p.a., w efekcie ograniczające zakres sądowej kontroli i jednocześnie uprawnienia obywateli, nie byłoby właściwe.

Akceptując zatem - zaproponowaną przez Naczelny Sąd Administracyjny - samą płaszczyznę, w jakiej może być oceniany przedmiot tej sprawy, Sąd Najwyższy zasadniczą uwagę przywiązuje do przesłanek, które skłoniły NSA do oceny, iż decyzje administracyjne organów Służby Więziennej powzięte po ukaraniu Grażyny N. były zgodne z prawem.

Zgodnie z art. 45 pkt. 6 ustawy z dnia 10 grudnia 1959 r. o Służbie Więziennej (jednolity tekst: Dz. U z 1984 r., Nr 29, poz. 149) karą dyscyplinarną jest m.in. przeniesienie na niższe stanowisko służbowe, które stanowi odrębny - od obniżenia stopnia służbowego - rodzaj kary. Stopnie służbowe ustala sama ustawa o Służbie Więziennej, natomiast stanowiska służbowe określa struktura organizacyjna jednostki organizacyjnej więziennictwa, a przydział konkretnych osób na te stanowiska należy do kompetencji przełożonych służbowych. Stanowisko służbowe jest prawnie chronione, co ustawa o Służbie Więziennej wyraża zarówno w czasowo ograniczonej możliwości przeniesienia funkcjonariusza na inne stanowisko w tej samej miejscowości (art. 56 ustawy), jak i w ustanowieniu ogólnej zasady, że przeniesienie na niższe stanowisko zarówno fakultatywne jak i obligatoryjne może nastąpić jedynie w wypadkach określonych w samej ustawie.

Przepisy ustawy o Służbie Więziennej nie regulują sposobu wykonywania orzeczonych kar dyscyplinarnych, natomiast katalog tych kar określony w art. 45 przeniesienie na

niższe stanowisko służbowe traktuje jako odrębny, od obniżenia stopnia służbowego, rodzaj kary. Nie zawiera szczegółowej regulacji sposobu wykonywania kar dyscyplinarnych także regulamin dyscyplinarny funkcjonariuszy Służby Więziennej (rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 kwietnia 1978 r. - Dz. U. Nr 10, poz. 41 ze zm.), ograniczając się do ustanowienia zasady, że prawomocna decyzja o wymierzeniu kary dyscyplinarnej podlega niezwłocznemu wykonaniu (§ 31 ust. 1) oraz, że wykonanie kary dyscyplinarnej zarządza przełożony, który karę wymierzył. Do zakresu regulacji ustawowej należy natomiast w istocie rzeczy zasada wynikająca także z regulaminu dyscyplinarnego (§ 6 ust. 2 i 3), iż odstępstwem od reguły jednej kary za jedno przewinienie dyscyplinarne jest możliwość łącznego orzeczenia przeniesienia na niższe stanowisko służbowe i obniżenia stopnia służbowego, jeżeli w konkretnym wypadku jest to szczególnie uzasadnione.

W rozpatrywanej sprawie kwestionowana przez skarżącą decyzja personalna Naczelnika Rejonowego Aresztu Śledczego w K. stanowiąca o wykonaniu orzeczonej kary dyscyplinarnej zawiera zwrot "o zwolnieniu... z zajmowanego stanowiska służbowego z powodu wymierzenia kary dyscyplinarnej" oraz "o przeniesieniu z urzędu i mianowaniu" ukaranej na stanowisko oddziałowej działu ochrony zakładu karnego. Prima facie decyzja ta zawiera rozstrzygnięcia jeżeli nie wykluczające się wzajemnie to w każdym bądź razie zbędne. Odnosi się to zwłaszcza do orzeczonego tą decyzją jednoczesnego "zwolnienia" z zajmowanego stanowiska i "przeniesienia z urzędu", skoro i jedno i drugie "rozstrzygnięcie wykonawcze" w istocie rzeczy zmierzało do wywołania jednego określonego skutku tj. do wyznaczenia nowego stanowiska pełnienia służby. Jednocześnie zwrot "zwalam z zajmowanego stanowiska służbowego" mylnie sugeruje jakoby decyzja o wykonaniu kary dyscyplinarnej oznaczała zwolnienie ze służby więziennej i jednoczesne ponowne powstanie stosunku służbowego, z nowym określeniem stanowiska służbowego i wysokości należnego uposażenia, podczas gdy w istocie rzeczy cel do którego zmierzała decyzja personalna Naczelnika Rejonowego Aresztu Śledczego osiągalny był w granicach - zawartego w tejże samej decyzji - rozstrzygnięcia o przeniesieniu z urzędu na inne stanowisko.

Nie ta jednak okoliczność przesądziła - zdaniem Sądu Najwyższego - o tym, że decyzje personalne organów I i II instancji były, wbrew przekonaniu Naczelnego Sądu Administracyjnego, sprzeczne z prawem. Decyzje "wykonawcze" orzeczonych kar dyscyplinarnych powinny być podejmowane z uwzględnieniem naczelnych zasad postępowania dyscyplinarnego, a także nie mogą one ani zwiększyć stopnia dolegliwości orzeczonej już kary, ani też bezpodstawnie łagodzić te dolegliwości. Wykonanie kary dyscyplinarnej powinno odpowiadać treści orzeczonej kary, a ponadto uwzględniać, że zarówno sama kara dyscyplinarna jak i jej sposób wykonania powinny być traktowane jako środek wychowawczy i powinny odpowiadać wadze przewinienia. Ponadto karę dyscyplinarną można wymierzyć jedynie wówczas, gdy inne środki wychowawcze nie są wystarczające (§ 4 ust. 1 regulaminu dyscyplinarnego).

Ze zrozumiałych względów w sprawie niniejszej nie może być dokonywana przez sąd administracyjny krytyczna weryfikacja ani samego przewinienia popełnionego przez Grażynę N. ani też wymierzonej kary dyscyplinarnej; przedmiotem sprawy jest bowiem wyłącznie zbadanie - z punktu widzenia wymagań prawa - sposobu, w jaki orzeczona kara została wykonana. Czynności wykonawcze muszą jednak być zgodne z podstawowymi zasadami orzecznictwa dyscyplinarnego dla funkcjonariuszy Służby

Więziennej tj. a) adekwatności wymierzonej kary do popełnienia przewinienia, b) zależności między treścią wymierzonej kary tzn. stopniem i rozmiarami wywołanych przez nią dolegliwości a podjętymi czynnościami wykonawczymi w zakresie wykonania kary. Zwłaszcza ta ostatnia kwestia nie została należycie wyjaśniona przez Naczelny Sąd Administracyjny, który ograniczył się do krótkiej konstatacji, że "...prawo w opisanym wyżej zakresie nie zostało naruszone...". Zbadanie tej okoliczności było nieodzowne zwłaszcza na tle zarzutów podnoszonych przez skarżącą w jej odwołaniach od decyzji personalnych Naczelnika Rejonowego Aresztu Śledczego w K. (załącznik nr 8 i 11 akt administracyjnych).

Kierując się tymi przesłankami Sąd Najwyższy uchylił zarówno zaskarżony rewizją nadzwyczajną wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego jak i poprzedzającą go decyzję personalną Dyrektora Centralnego Zarządu Zakładów Karnych z dnia 8 marca 1994 r.

=====