

Wyrok z dnia 18 kwietnia 2002 r.

III RN 200/00

W sprawie ze skargi na decyzję w przedmiocie zwolnienia funkcjonariusza ze służby w Straży Granicznej sąd związany jest orzeczeniem wydanym w odrębnym i właściwym do tego postępowaniu dyscyplinarnym.

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

Sąd Najwyższy, przy udziale prokuratora Prokuratury Krajowej Ryszarda Walczaka po rozpoznaniu w dniu 18 kwietnia 2002 r. sprawy ze skargi Krzysztofa B. na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 5 listopada 1999 r. 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 l i ł zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania.

U z a s a d n i e

Komendant Główny Straży Granicznej rozkazem personalnym z dnia 20 sierpnia 1999 r. zwolnił ze służby Krzysztofa B. Podstawę tej decyzji stanowiło stwierdzenie, że Krzysztofowi B. wymierzona została kara dyscyplinarna wydalenia ze służby, co w konsekwencji - stosownie do art. 45 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. Nr 78, poz. 462 ze zm.) - pociąga za sobą obligatoryjne zwolnienie ze służby.

Po rozpoznaniu odwołania Krzysztofa B. powyższą decyzję - decyzją z dnia 5 listopada 1999 r. - utrzymał w mocy Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji. Uznał on tak samo jak organ pierwszej instancji, że prawomocne zakończenie sprawy dyscyplinarnej powoduje niedopuszczalność rozpoznawania zarzutów tej sprawy dotyczących, oraz że wobec wymierzenia kary wydalenia ze służby, musiało -

zgodnie z powołanym przepisem ustawy o Straży Granicznej - nastąpić zwolnienie ze służby.

Na skutek skargi Krzysztofa B., Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 29 marca 2000 r. uchylił zaskarżoną decyzję i utrzymaną nią w mocy decyzję organu pierwszej instancji.

Naczelny Sąd Administracyjny - jak to wynika z uzasadnienia jego wyroku przyjął, że w rozpoznawanej sprawie, pomimo braku właściwości w sprawach dyscyplinarnych (art. 19 pkt 3 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym), jest uprawniony do badania podstawy prawnej zwolnienia. W tym zakresie istotna jest ocena dotycząca postępowania dyscyplinarnego, w którym - zgodnie z procedurą określoną przepisami 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) - jedynym organem orzekającym był Komendant Główny Straży Granicznej. To Komendant Główny Straży Granicznej wydał w dniu 28 maja 1999 r. orzeczenie o ukaraniu Krzysztofa B. karą dyscyplinarną wydalenia ze służby za naruszenie dyscypliny służbowej przez to, że jako dowódca patrolu rozpoznania granicznego w dniu 10 kwietnia 1999 r., będąc wyznaczonym do służby zgłosił się do jej pełnienia w stanie nietrzeźwości co wypełnia znamiona czynu określonego w § 11 pkt 5 wymienionego wyżej rozporządzenia. Od tego orzeczenia o ukaraniu Krzysztof B. - zgodnie z § 38 ust. 5 powołanego wyżej rozporządzenia (w brzmieniu wówczas obowiązującym) - nie mógł się odwołać, a mógł jedynie zwrócić się z wnioskiem do organu, który go ukarał, o ponowne rozpatrzenie sprawy. Po rozpoznaniu w tym trybie wniosku Krzysztofa B. Komendant Główny Straży Granicznej decyzją z dnia 19 sierpnia 1999 r. utrzymał w mocy poprzednio przez siebie wydane orzeczenie o ukaraniu. Przedstawiony wyżej tryb postępowania dyscyplinarnego w zakresie postępowania odwoławczego wynikał ze sprzecznej z Konstytucją regulacji prawnej. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 listopada 1999 r., SK 11/99 (OTK 1999 nr 7, poz. 158), orzekający, że § 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) jest niezgodny z art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i ustalający utratę mocy obowiązującej tego § 38 ust. 5 rozporządzenia na dzień 16 listopada 2000 r.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego fakt stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny wspomnianej niezgodności § 38 ust. 5 rozporządzenia z Konstytucją, prowadzi do uznania, iż rozporządzenie to nie spełniało wymogów prawidłowej podstawy prawnej wymierzenia skarżącemu kary dyscyplinarnej. W tej sytuacji sąd nie jest uprawniony do uchylenia rozporządzenia, może jednak odmawiać jego stosowania. Odmowa stosowania aktów podustawowych niezgodnych z Konstytucją, czy ustawą stanowi bowiem samoistną kompetencję Sądu Administracyjnego niezależną od kompetencji Trybunału Konstytucyjnego. Co do określenia przez Trybunał Konstytucyjny terminu utraty mocy obowiązującej § 38 ust. 5 powołanego rozporządzenia, to - według wyroku NSA - ma to znaczenie z punktu widzenia organu administracyjnego. Nie ogranicza natomiast Sądu Administracyjnego w zakresie incydentalnej kontroli prawa.

Od powyższego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 marca 2000 r. Minister Sprawiedliwości wniósł rewizję nadzwyczajną. Zarzucił 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 i na podstawie tych zarzutów wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania.

W uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej podniesiono, że do zakresu działania Sądu w niniejszej sprawie należało zbadanie prawidłowości i zasadności zastosowania przepisów art. 45 ust. 1 pkt 3 i art. 49 ust. 2 pkt 2 ustawy o Straży Granicznej, tj. tych przepisów, które stanowiły podstawę prawną wydania zaskarżonej decyzji o zwolnieniu ze służby funkcjonariusza, któremu wymierzono karę dyscyplinarną wydalenia ze służby, a nie przepisów o orzeczeniu kary dyscyplinarnej.

Według Ministra Sprawiedliwości Sąd uznał swoją kompetencję do odmowy stosowania aktów podustawowych niezgodnych z Konstytucją czy ustawą niezależnie od kompetencji Trybunału Konstytucyjnego oraz wyszedł poza granice swej właściwości określone przepisami art. 16-21 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Skoro przepis art. 19 pkt 3 tejże ustawy w sposób jednoznaczny wyłącza właściwość Sądu w sprawach dyscyplinarnych, a z kolei przepisy ustawy o Straży Granicznej nie zawierają unormowania, które dawałoby podstawę dla stwierdzenia właściwości innego sądu, niż sąd administracyjny, to przyjąć należy, że zamknięcie drogi sądowej w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy Służby Gra-

nicznej nastąpiło nie wskutek regulacji zawartej w omawianym przepisie § 38 ust. 5 rozporządzenia, lecz w efekcie unormowań ustawowych zawartych w art. 19 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, mocą których wyłączona jest właściwość NSA. Pominięcie przez Sąd przepisów ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym w celu rozważenia prawidłowości przepisów rozporządzenia wykonawczego, które było już przedmiotem analizy Trybunału Konstytucyjnego, doprowadziło także do naruszenia zasad konstytucyjnych wynikających z art. 178 ust. 1 i art. 188 Konstytucji. Skoro zaś Sąd ograniczył swoje rozważania wyłącznie do kwestii odpowiedzialności dyscyplinarnej 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 3 ustawy o Straży Granicznej, przyjęć należy że nie rozpoznał istoty sprawy. Ponadto Minister Sprawiedliwości podkreślił, że zakwestionowany przez Sąd § 38 ust. 5 rozporządzenia obowiązywał w dacie wydania decyzji o wydaleniu ze służby. Usunięcie przez Trybunał Konstytucyjny wadliwości omawianego rozporządzenia nie oznacza samo przez się otwarcia drogi sądowej dla Naczelnego Sądu Administracyjnego. Drogę sądową przed tym Sądem zamyka przepis art. 19 pkt 3 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Krzysztof B. był stroną dwóch spraw. Nie można mieć wątpliwości, że miały one różne, każda właściwe tylko sobie, podstawy faktyczne i prawne, a także formy postępowania zakończone odrębnymi rozstrzygnięciami. W pierwszej z nich, tj. dyscyplinarnej, chodziło o ustalenie czy Krzysztof B., będący funkcjonariuszem Straży Granicznej naruszył dyscyplinę służbową i o wymierzenie mu za to kary dyscyplinarnej (por. art. 135 i art. 136 ustawy o Straży Granicznej). Rozstrzygnięcie tej sprawy przez wymierzenie kary wydalenia ze służby, z mocy *expressis verbis* sformułowanego ustawowego postanowienia (por. art. 45 ust. 1 pkt 3 ustawy o Straży Granicznej) musiało w konsekwencji spowodować zwolnienie tak ukaranego ze służby, co nastąpiło odpowiednim aktem administracyjnym odpowiedniego organu w dwuinstancyjnym postępowaniu, podlegającym także weryfikacji sądowo-administracyjnej. Tylko w tej drugiej sprawie, choć tak bardzo zależnej od wyniku pierwszej z nich, mogła być wniesiona skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Sprawy dyscyplinarne nie podlegały bowiem wówczas właściwości Naczelnego Sądu Admini-

stracyjnego (art. 19 pkt 3 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym), który to stan prawny uległ zmianie dopiero w następstwie nowelizacji obu ustaw. Najpierw ustawą z dnia 15 grudnia 1999 r. (Dz.U. z 2000 r. Nr 2, poz. 5) zmieniony został art. 19 pkt 3 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym przez dodanie zastrzeżenia dopuszczającego ustawowe wyłomy zakazanej właściwości sądu administracyjnego w sprawach dyscyplinarnych („chyba, że ustawa stanowi inaczej”). Następnie zaś w ustawie o Straży Granicznej - ustawą z dnia 11 kwietnia 2001 r. (Dz.U. Nr 45, poz. 498 - art. 1 pkt 110) - dodany został art. 136 b, którym wprowadzono po pierwsze, zaskarżalność instancyjną orzeczenia dyscyplinarnego wydanego przez Komendanta Głównego Straży Granicznej; podlega ono zaskarżeniu do ministra właściwego do spraw wewnętrznych (art. 136 b ust. 4) oraz po drugie - prawo ukaranego funkcjonariusza do zaskarżenia orzeczenia kończącego postępowanie dyscyplinarne do Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 136 b ust. 5).

Odrębność sprawy dyscyplinarnej w stosunku do sprawy, która została poddana jurysdykcji Naczelnego Sądu Administracyjnego na skutek skargi od decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 5 listopada 1999 r. w przedmiocie zwolnienia Krzysztofa B. ze służby i ówczesna niewłaściwość sądu administracyjnego w sprawach dyscyplinarnych, były z pewnością przeszkodą do tego, ażeby NSA mógł, przy zastosowaniu art. 29 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, rozszerzyć zakres rozpoznawanej sprawy także o sprawę dyscyplinarną zakończoną ostatecznym rozstrzygnięciem.

Na powyższym tle, przyjęty w zaskarżonym rewizją nadzwyczajną wyroku NSA zakres oceny prawnej nasuwa poważne zastrzeżenia. Przede wszystkim uderzający jest brak konsekwencji. O ile z jednej strony NSA powstrzymał się od jakiegokolwiek wglądu w merytoryczne aspekty sprawy dyscyplinarnej (w szczególności co do zasadności ukarania), to z drugiej - na skutek zakwestionowania określonej zasady proceduralnej ówczesnie obowiązującej procedury dyscyplinarnej - przyjął taki stan rzeczy jak gdyby nie zaistniała podstawa z art. 45 ust. 1 pkt 3 ustawy o Straży Granicznej. Mianowicie Naczelny Sąd Administracyjny, dostrzegłszy - za wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 listopada 1999 r., SK 11/99 - określoną niesprawiedliwość obowiązującej wówczas procedury dyscyplinarnej (w zakresie § 38 ust. 5 powołanego wyżej rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 grudnia 1997 r.), uznał, że wobec tego orzeczenie, które zostało wydane w źle (niekonstytucyjnie) skonstruowanym trybie odwoławczym, nie może wy-

woływać konsekwencji prawnych określonych w ustawie o Straży Granicznej. Stanowisko powyższe jest nie do przyjęcia z przyczyn wskazanych w rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości. Należy podkreślić kilka najistotniejszych aspektów naruszenia przez NSA zakresu rozpoznawanej sprawy. Przede wszystkim, w znaczeniu formalnym, NSA nie miał podstawy prawnej do przedstawionego „pominięcia” orzeczenia dyscyplinarnego, które zostało wydane przez właściwy organ na określonych podstawach prawa materialnego i z zastosowaniem obowiązującej procedury. W tych warunkach nie mogło wchodzić w rachubę ustalenie nieobowiązującego przedmiotowego orzeczenia dyscyplinarnego według teorii bezwzględnej nieważności aktów administracyjnych. Nie zachodziły bowiem żadne okoliczności, które mogłyby być - nawet na gruncie tej kontrowersyjnej teorii - istotne. W tym kontekście trzeba też podkreślić, że obowiązywanie kwestionowanego przez NSA paragrafu 38 ust. 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 grudnia 1997 r. (w dacie wydania przedmiotowego orzeczenia dyscyplinarnego) zostało potwierdzone wymienionym wyżej wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, który stosownie do przyznanego mu w Konstytucji uprawnienia (por. art. 190 ust. 3 Konstytucji) określił utratę mocy obowiązującej tego przepisu na dzień 16 listopada 2000 r. Z powyższego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego wynikała troska o uniknięcie luki w przepisach postępowania dyscyplinarnego uniemożliwiającej ustalanie ustawowo określonych konsekwencji prawnych między innymi za naruszenie przez funkcjonariusza dyscypliny służbowej (por. w szczególności art. 135 i 136 ustawy o Straży Granicznej). Z tymi celami orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego zaskarżony wyrok NSA pozostaje w wyraźnej sprzeczności. Powołując się bowiem na wadliwość paragrafu 38 ust. 5 rozporządzenia z dnia 10 grudnia 1997 r. Naczelny Sąd Administracyjny oceną swego wyroku, w istocie wyłączył zastosowanie wobec funkcjonariusza Straży Granicznej konsekwencji prawnych, które ustawa wiąże z naruszeniem dyscypliny służbowej. Jest to skutek zaskarżonego wyroku, którego nie można zaakceptować, a wynika on - jak to wyżej przedstawiono - z wadliwych założeń co do zakresu rozpoznawanej sprawy, przyjętych z naruszeniem przepisów wskazanych w podstawie rewizji nadzwyczajnej.

Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że w stanie prawnym poprzedzającym wymienione wyżej nowelizacje ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym i ustawy o Straży Granicznej - orzeczenia dyscyplinarne nie podlegały w ogóle właściwości sądowej. W tym zakresie, pozostającym poza podstawami rewizji nadzwyczajnej.

czajnej, wydaje się celowe odesłanie do stanowiska Sądu Najwyższego, w szczególności wyrażonego w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 18 stycznia 2001 r., III ZP 28/00 (OSNAPiUS 2001 nr 7, poz. 210), że jeżeli na gruncie polskiego porządku brak jest wyraźnego przepisu ustawy zwykłej, który przewidywałby dopuszczalność drogi sądowej w sprawach dotyczących ochrony podstawowych wolności lub praw gwarantowanych Konstytucją RP, w sprawach tych gwarancja prawa do sądu przysługuje każdemu bezpośrednio na podstawie art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji RP w związku z art. 175 i art. 177 Konstytucji RP.

Z wyżej przedstawionych względów Sąd Najwyższy uznał, że rewizja nadzwyczajna miała usprawiedliwione podstawy i w konsekwencji zastosował art. 393¹³ § 1 KPC.

=====