

Dz.U. 1999 Nr 22 poz. 211

WYROK

TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

z dnia 16 marca 1999 r.

Sygn. SK 19/98

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Jadwiga Skórzewska-Łosiak – przewodnicząca

Lech Garlicki

Janusz Trzcíński – sprawozdawca

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu 16 marca 1999 r. na rozprawie skargi konstytucyjnej Cezarego Ź., z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: pełnomocnika skarżącego, Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego oraz Rzecznika Praw Obywatelskich, w sprawie zgodności:

§ 54 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 listopada 1996 r. w sprawie regulaminu dyscyplinarnego funkcjonariuszy Służby Więziennej (Dz.U. Nr 135, poz. 635) z art. 133 ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. Nr 61, poz. 283; zm.: Nr 106, poz. 496, z 1997 r. Nr 133, poz. 883) oraz z art. 77 ust. 1 i 2, art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji RP,

o r z e k a:

1. Paragraf 54 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 listopada 1996 r. w sprawie regulaminu dyscyplinarnego funkcjonariuszy Służby Więziennej (Dz.U. Nr 135, poz. 635) jest niezgodny z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP przez to, że uniemożliwia dochodzenie naruszonych praw na drodze postępowania sądowego.

2. Na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny ustala, że utrata mocy obowiązującej § 54 ust. 2 powołanego w pkt. 1 rozporządzenia nastąpi z dniem 1 stycznia 2000 r.

Ponadto

p o s t a n a w i a:

Na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643) na skutek cofnięcia skargi konstytucyjnej w części dotyczącej żądania zbadania zgodności § 54 ust. 2 wymienionego w pkt 1 wyroku rozporządzenia z art. 133 ustawy z dnia 26 kwietnia o Służbie Więziennej (Dz.U. Nr 61, poz. 283, zm.: Nr 106, poz. 496; z 1997 r. Nr 133, poz. 883) oraz z art. 77 ust. 1, art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji RP – umorzyć postępowanie w tym zakresie.

Uzasadnienie:

I

W przedstawionej Trybunałowi skardze konstytucyjnej skarżący, Cezary Ż. zakwestionował przepis § 54 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 14 listopada 1996 r. w sprawie regulaminu dyscyplinarnego funkcjonariuszy Służby Więziennej zarzucając niezgodność jego treści z zawierającym upoważnienie do wydania powyższego rozporządzenia przepisem art. 133 ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej. Kwestionowany przepis rozporządzenia stanowi, iż „od orzeczeń wydawanych przez sąd dyscyplinarny nie przysługuje środek odwoławczy”, zaś treść przepisu ustawowego zawiera upoważnienie m.in. do określenia zasad i trybu odwoływania się od wymierzonych kar dyscyplinarnych. Zdaniem skarżącego, ustawodawca prawo odwoływania się od orzeczeń sądów dyscyplinarnych przewidywał a rozporządzenie winno uregulować kwestie proceduralne związane z realizacją tego prawa. W efekcie treść zaskarżonego przepisu rozporządzenia ukształtowana została niezgodnie z konstytucyjnymi wymogami, jakimi winno się charakteryzować rozporządzenie, w szczególności ma być wydane w celu wykonania ustawy.

W oparciu o zaskarżony przepis Sąd Dyscyplinarny przy Centralnym Zarządzie Służby Więziennej w orzeczeniu z 3 marca 1998 r., wydanym w wyniku rozpatrzenia zażalenia skarżącego od orzeczenia Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o wymierzeniu kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby, utrzymał w mocy zaskarżone orzeczenie orzekając tym samym ostatecznie o jego prawach, gdyż od orzeczenia tego nie przysługuje już żaden środek odwoławczy. Narusza to, zdaniem skarżącego, jego prawa zagwarantowane Konstytucją RP a mianowicie: prawo do dochodzenia naruszonych praw na drodze sądowej (art. 77 ust. 1 i 2 konstytucji), prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji (art. 78 konstytucji) jak również zasady co najmniej dwuinstancyjnego postępowania sądowego, określonej w art. 176 ust. 1 konstytucji.

W uzasadnieniu skargi skarżący wskazał również na naruszenie konstytucyjnej zasady równości zawartej w art. 32 konstytucji bowiem, jego zdaniem, ustawodawca stworzył większe możliwości zaskarżania decyzji podejmowanych w sprawach osobowych funkcjonariuszy (mianowanie, przenoszenie i zwalnianie ze stanowisk, zawieszanie w czynnościach służbowych, ustalanie uposażenia) w porównaniu z przepisami zaskarżonego rozporządzenia w części regulującej postępowanie odwoławcze w sprawach o większym ciężarze gatunkowym i dolegliwości dla funkcjonariusza („karne” wydalenie ze służby). Zgodnie bowiem z art. 31 ust. 4 ustawy o Służbie Więziennej, od każdej decyzji wydanej w sprawie osobowej funkcjonariusz Służby Więziennej ma prawo odwołać się do odpowiedniego wyższego przełożonego na zasadach i w terminach określonych w kpa;

zatem sytuacja funkcjonariusza wydalonego ze służby wskutek orzeczenia kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby przez sąd dyscyplinarny jest mniej korzystna w sferze możliwości zaskarżenia takiego werdyktu niż funkcjonariusza zwolnionego ze służby z innych przyczyn.

II

Prokurator Generalny 22 grudnia 1998 r. przedstawił swoje stanowisko, w którym uznaje, iż przepis § 54 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 14 listopada 1996 r. w sprawie regulaminu dyscyplinarnego funkcjonariuszy Służby Więziennej jest niezgodny z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, natomiast nie jest niezgodny z art. 77 ust. 1, art. 78 oraz art. 176 ust. 1 Konstytucji RP. Odnosnie do zarzutu niezgodności powyższego przepisu z art. 133 ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej, Prokurator wniósł o umorzenie postępowania w tym zakresie.

W uzasadnieniu stanowiska Prokurator stwierdził, iż kwestionowany przepis § 54 rozporządzenia, wykluczający możliwość wniesienia środka odwoławczego od orzeczenia wydanego przez sąd dyscyplinarny, nadał walor ostateczności orzeczeniu dyscyplinarnemu i tym samym zamknął drogę sądową do jego kontroli. Skoro bowiem ustawa o Służbie Więziennej stanowi w art. 131 ust. 1, że organem odwoławczym w sprawach dyscyplinarnych, za wyjątkiem spraw, w których orzeczono karę zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych lub innych pojazdów, jest tylko sąd dyscyplinarny, to wykluczenie możliwości wniesienia środka odwoławczego od orzeczenia sądu dyscyplinarnego należy rozumieć jako wyłączenie drogi sądowej w tych sprawach. Zaskarżony przepis sprzeczny jest zatem z art. 77 ust. 2 konstytucji, który łącznie z art. 45 ust. 1 wyraża jedno z podstawowych praw jednostki i jedną z fundamentalnych gwarancji praworządności jakim jest prawo do sądu.

Odpowiedzialność dyscyplinarna funkcjonariuszy Służby Więziennej jest konsekwencją nieprzestrzegania przez tych funkcjonariuszy zakazów lub nakazów określonych w art. 125 ustawy o Służbie Więziennej. Każdy z tych zakazów lub nakazów jest ograniczeniem wolności człowieka, o której mowa w art. 31 ust. 1 Konstytucji RP. Środkiem ochrony wolności jest prawo do sądu. Zamykanie zaś drogi sądowej w sprawach dotyczących sfery wolności człowieka jest konstytucyjnie niedopuszczalne z uwagi na treść art. 77 ust. 2 konstytucji; Ustawodawca zatem musi w taki sposób ukształtować zakres właściwości sądów, by zawsze jakiś sąd był właściwy do rozpatrzenia sprawy o naruszenie wolności człowieka i obywatela. Odwołując się do poglądów nauki (L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne, zarys wykładu*, Warszawa 1998 r. cz. 2, s. 147) Prokurator Generalny uważa, iż monopolu sądów do sprawowania wymiaru sprawiedliwości nie należy utożsamiać z koniecznością rozstrzygania od początku każdej sprawy, której przedmiotem jest spór o prawo jeżeli choćby jedną ze stron tego sporu jest jednostka. Nie ma więc przeszkód by sądy współistniały z pozasądowymi organami orzekającymi, zawsze jednak sądom musi przysługiwać pozycja nadrzędna wyrażająca się w możliwości zweryfikowania prawidłowości (legalności) każdego organu pozasądowego. Zakwestionowany przepis rozporządzenia wkroczył poza tym, zdaniem Prokuratora, w materię wyłączności ustawowej, bowiem prawo do sądu jest prawem konstytucyjnym i zakres korzystania z niego, zgodnie z art. 31 ust. 3 konstytucji, może być regulowany tylko ustawą.

Niezasadne są natomiast, według Prokuratora Generalnego, zarzuty dotyczące sprzeczności § 54 ust. 2 rozporządzenia z art. 78, art. 176 ust. 1 oraz art. 77 ust. 1 Konstytucji RP. Zakwestionowany przepis dotyczy bowiem orzeczeń organu drugiej

instancji w sprawach dyscyplinarnych funkcjonariuszy Służby Więziennej. W tym postępowaniu wymóg dwuinstancyjności został spełniony. Natomiast przepis art. 176 ust. 1 konstytucji stanowi zasadę co najmniej dwuinstancyjności postępowania sądowego, a więc dotyczy spraw rozpoznawanych przed sądami. Wobec tego, że sprawy dyscyplinarne funkcjonariuszy Służby Więziennej w zakresie objętym skargą nie podlegają rozpoznaniu przez sąd, właśnie na skutek zamknięcia drogi sądowej w tych sprawach przez § 54 ust. 2 rozporządzenia, to przepis ten nie może naruszać zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego. Natomiast zarzut sprzeczności zakwestionowanego przepisu z art. 77 ust. 1 konstytucji nie został uzasadniony w sposób należyty w treści skargi, a przedmiot regulacji nim objęty pozostaje bez związku z treścią normy konstytucyjnej wskazanej jako wzorzec kontroli.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności § 54 ust. 2 rozporządzenia z upoważnieniem zawartym w art. 133 ustawy o Służbie Więziennej Prokurator stwierdził, iż zarzut ten wykracza poza granice przedmiotowe skargi konstytucyjnej. Istotą skargi konstytucyjnej jest ochrona przed naruszeniem konstytucyjnych praw i wolności. Jej podstawą nie może być zarzut naruszenia innych przepisów konstytucyjnych niż stanowiące o prawach lub wolnościach człowieka i obywatela a także zarzut naruszenia przepisów ustawowych. Ograniczenie podstawy skargi tylko do naruszenia praw i wolności o charakterze konstytucyjnym uniemożliwia zatem badanie przez Trybunał Konstytucyjny w tej sprawie zasadności wskazanego wyżej zarzutu. W związku z tym Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania w tym zakresie w oparciu o art. 39 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 46 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Rzecznik Praw Obywatelskich 8 lutego 1999 r. przedstawił swoje stanowisko w którym uznał, że przepis § 54 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 listopada 1996 r. w sprawie regulaminu dyscyplinarnego funkcjonariuszy Służby Więziennej (Dz.U. Nr 135, poz. 636) jest niezgodny z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP oraz nie jest niezgodny z art. 77 ust. 1 oraz art. 78 Konstytucji RP. Równocześnie wniósł o umorzenie postępowania w zakresie zarzutu niezgodności przepisu § 54 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 listopada 1996 r. w sprawie regulaminu dyscyplinarnego funkcjonariuszy Służby Więziennej z art. 176 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 133 ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. Nr 61, poz. 283 ze zm.).

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że niedopuszczalne jest badanie w przedmiotowym postępowaniu zarzutu niezgodności przepisu § 54 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 14 listopada 1996 r. w sprawie regulaminu dyscyplinarnego funkcjonariuszy Służby Więziennej z art. 133 ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej. Dopuszczalne jest bowiem badanie w ramach postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej zgodności przepisów jedynie z konstytucją, z wyłączeniem pozostałych wzorców kontroli wskazanych w art. 188 Konstytucji RP. Ponadto niedopuszczalny jest zarzut niezgodności przepisu § 54 ust. 2 powołanego rozporządzenia z art. 176 ust. 1 Konstytucji RP, ponieważ wskazany przepis konstytucji dotyczy nie wolności i praw obywatelskich, ale sposobu organizacji postępowania sądowego, to jest ustanawia zasadę co najmniej dwuinstancyjnego postępowania sądowego.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich brak jest związku pomiędzy zarzutem naruszenia prawa do sądu w sprawie dyscyplinarnego wydalenia ze służby, a gwarantowanym przez art. 77 ust. 1 konstytucji prawem dochodzenia odszkodowania od władz publicznych tytułem wynagrodzenia szkody wyrządzonej niezgodnymi z prawem działaniami organu władzy publicznej. Przepis § 54 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 listopada 1996 r. w sprawie regulaminu dyscyplinarnego funkcjonariuszy Służby Więziennej nie jest więc niezgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich nie jest również zasadny zarzut naruszenia zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego, zawartej w art. 176 ust. 1 Konstytucji RP. Przepis ten odnosi się do postępowań, które toczą się przed sądem, zaś sąd dyscyplinarny nie jest sądem w rozumieniu art. 175 ust. 1 Konstytucji RP.

Prawo obywateli odwołania się do każdego orzeczenia i decyzji wydanych w I instancji zostało zagwarantowane w art. 78 Konstytucji RP. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich przepis ten nie został naruszony. Wymierzenie kary dyscyplinarnej należy do właściwych przełożonych. Funkcjonariusz ukarany dyscyplinarnie może złożyć zażalenie do właściwego sądu dyscyplinarnego albo w razie orzeczenia kary zakazu prowadzenia mechanicznych lub innych pojazdów do sądu powszechnego. Orzeczenie sądu wydane w wyniku rozpatrzenia zażalenia nie jest więc orzeczeniem wydanym w I instancji.

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że prawo do sądu, zagwarantowane przez art. 77 ust. 2 Konstytucji RP przysługuje w tych sprawach, w których doszło do naruszenia wolności i praw obywatelskich. Warunkiem *sine qua non* dopuszczalności rozpatrywania zarzutu naruszenia prawa do sądu jest zatem stwierdzenie, że została zamknięta droga sądowa w sprawach dotyczących wolności i praw obywatelskich. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich ze stanu faktycznego opisanego w skardze można wywnioskować, że w sprawie chodzi o realizację prawa dostępu do służby publicznej na zasadzie równości (art. 60 Konstytucji RP) oraz swobody wypowiedzi (art. 49 Konstytucji RP). Ukazanie karą dyscyplinarną wydalenia ze służby może prowadzić do naruszenia prawa dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach, dlatego też funkcjonariuszowi ukaranemu dyscyplinarnie, zwłaszcza karą wydalenia ze służby, powinna przysługiwać możliwość odwołania się do sądu od orzeczenia organu sprawującego władzę dyscyplinarną. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, okoliczności stanowiące podstawę do wymierzenia kary dyscyplinarnej (informacja w radiu i w programie telewizyjnym) mogą być kwalifikowane jako korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw obywatelskich. Orzeczenie wobec skarżącego kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby jest zatem ingerencją w jego konstytucyjne prawa i wolności.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich przepis § 54 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 listopada 1996 r. w sprawie regulaminu dyscyplinarnego funkcjonariuszy Służby Więziennej (Dz.U. Nr 135, poz. 636) jest niezgodny z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP.

III

Na rozprawie 16 marca 1999 r. pełnomocnik skarżącego wycofał zarzut niezgodności § 54 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 14 listopada 1996 roku w sprawie regulaminu dyscyplinarnego funkcjonariuszy Służby Więziennej (Dz.U. Nr 135, poz. 635) z art. 133 ustawy z 26 kwietnia 1996 roku o Służbie Więziennej (Dz.U. Nr 61, poz. 283 ze zm.) z art. 77 ust. 1, art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji RP. Jako podstawę skargi konstytucyjnej wskazał tylko art. 77 ust. 2 Konstytucji RP.

IV

Trybunał Konstytucyjny ustalił co następuje:

1. W polskim systemie prawnym odpowiedzialność dyscyplinarna dotyczy wielu grup zawodowych. Brak jednak jednolitej regulacji dotyczącej tej odpowiedzialności, zaś istniejące zróżnicowanie sprawia wrażenie przypadkowości. Z punktu widzenia dostępu do sądu, postępowania dyscyplinarne można podzielić na te, które taką możliwość przewidują lub też nie. W grupie postępowań, które przewidują dostęp do sądu należy wyróżnić te, które dopuszczają jedynie możliwość złożenia rewizji nadzwyczajnej przez uprawnione podmioty. W przypadku adwokatów, radców prawnych, notariuszy i lekarzy rewizję nadzwyczajną rozpatruje Sąd Najwyższy. W doktrynie podnosi się, że również w tym przypadku nie spełniony jest wymóg prawa do sądu, gdyż rewizję może wnieść uprawniony podmiot, a nie strona, dlatego ta możliwość nie stanowi realizacji obywatelskiego prawa do sądu. W postępowaniach w których przewidziano prawo odwołania się strony do sądu, generalnie jest to możliwe jedynie w przypadku, gdy organ dyscyplinarny orzeknie najsurowszą karę wydalenia z zawodu (radcy prawni, lekarze, nauczyciele, biegli rewidenci). Jedynie w przypadku komorników możliwe jest odwołanie do sądu powszechnego w każdym przypadku. Drugą grupę stanowią postępowania, w których brak jest dostępu do sądu. Ta sytuacja dotyczy pracowników urzędów państwowych, prokuratorów, policjantów, funkcjonariuszy Urzędu Ochrony Państwa, funkcjonariuszy Straży Granicznej, a także funkcjonariuszy Straży Więziennej.

Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 14 listopada 1996 r. w sprawie regulaminu dyscyplinarnego funkcjonariuszy Służby Więziennej wydane zostało w oparciu o upoważnienie zawarte w art. 133 ustawy z 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej. Zgodnie z treścią tego przepisu Minister Sprawiedliwości zobowiązany został do wydania w drodze rozporządzenia regulaminu dyscyplinarnego określającego „szczegółowe zasady i tryb postępowań dyscyplinarnych, wymierzania kar dyscyplinarnych i ich wykonywania, zawieszania, zacierania i darowania a także odwoływania się od wymierzonych kar, szczegółową organizację sądów dyscyplinarnych, ich właściwość, tryb wybierania ich członków oraz zasady i tryb postępowania przed tymi sądami”.

Powyższy przepis umiejscowiony został w rozdziale 8 ustawy dotyczącym odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy Służby Więziennej, określającymi najogólniej zakres przedmiotowy odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy, rodzaje kar dyscyplinarnych, zasady wszczynania postępowań dyscyplinarnych i wymierzanie kar dyscyplinarnych jak również ogólny status sądów dyscyplinarnych.

Zgodnie z treścią ustawy (art. 125) odpowiedzialność dyscyplinarna jest szczególnym rodzajem odpowiedzialności, którą ponosi funkcjonariusz za popełnione przestępstwa i wykroczenia niezależnie od odpowiedzialności karnej. Prócz tego funkcjonariusz Służby Więziennej podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej za naruszenie dyscypliny służbowej, nieprzestrzeganie etyki zawodowej a zwłaszcza honoru, godności i dobrego imienia służby oraz w innych przypadkach określonych w ustawie.

Ustawa określa zarówno kary jakie mogą być wymierzone funkcjonariuszowi w ramach odpowiedzialności dyscyplinarnej (art. 126) jak też podmioty uprawnione do ich wymierzania. Podmiotami tymi, zgodnie z art. 130 ust. 1 ustawy są przełożeni właściwi w sprawach osobistych funkcjonariuszy lub wyżsi przełożeni, zaś w zakresie wymierzania kary wydalenia ze służby oficerowi – Dyrektor Generalny Służby Więziennej. Karę obniżenia bądź pozbawienia stopnia Służby Więziennej wymierza przełożony właściwy do nadania tego stopnia, zaś oficerowi – Minister Sprawiedliwości.

Zgodnie z art. 136 ustawy od wymierzonej kary dyscyplinarnej funkcjonariuszowi, jak również wyższemu przełożonemu służy środek odwoławczy w postaci zażalenia do właściwego sądu dyscyplinarnego. Jedynie od wymierzonej kary zakazu prowadzenia

pojazdów mechanicznych lub innych pojazdów służy zażalenie do właściwego miejscowo sądu powszechnego.

Sądy dyscyplinarne pełniące funkcję instancji odwoławczej od wymierzonej przez przełożonego kary dyscyplinarnej, zgodnie z art. 132 ustawy orzekają na podstawie swego przekonania opartego na swobodnej ocenie przeprowadzonych dowodów. Ich członkowie są wybierani a przy orzekaniu są niezawisli. Minister Sprawiedliwości może jednakże uchylać orzeczenie sądu dyscyplinarnego jeśli jest ono rażąco niesłuszne i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania.

Analiza treści rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie regulaminu dyscyplinarnego funkcjonariuszy Służby Więziennej wskazuje, iż normodawca wykonując dyspozycję zawartą w art. 133 ustawy uregulował: zasady wymierzania kar dyscyplinarnych (rozdział 2), przebieg postępowania dyscyplinarnego (rozdział 3), organizację i właściwości sądów dyscyplinarnych oraz tryb wybierania ich członków (rozdział 4), postępowanie odwoławcze od wymierzonych kar dyscyplinarnych (rozdział 5), zasady wykonywania kar dyscyplinarnych (rozdział 6), zasady zatarcia i darowania kary dyscyplinarnej (rozdział 7) jak również tryb wznawiania postępowania dyscyplinarnego (rozdział 8).

Zgodnie z jego treścią postępowanie dyscyplinarne wszczyna przełożony, zaś przeprowadza przełożony lub wyznaczony przez niego funkcjonariusz albo zespół funkcjonariuszy. Po przeprowadzeniu postępowania dowodowego prowadzący postępowanie sporządza sprawozdanie kończące postępowanie dyscyplinarne zawierające m.in. dokładne określenie zarzucanego obwinionemu czynu oraz jego skutków, opis ustalonego stanu faktycznego na podstawie zebranych dowodów oraz wnioski dotyczące umorzenia postępowania dyscyplinarnego bądź wymiaru kary z uzasadnieniem i wskazaniem okoliczności łagodzących i obciążających (§ 20 rozporządzenia). Na podstawie zebranego w sprawie materiału dowodowego i po wysłuchaniu obwinionego orzeka się o umorzeniu postępowania bądź uznaniu obwinionego za winnego popełnienia przewinienia i wymierzenia kary.

Od powyższego orzeczenia przysługuje zażalenie do właściwego sądu dyscyplinarnego, który odpowiednio do statusu organu odwoławczego może orzec o: utrzymaniu orzeczenia w mocy, zmianie orzeczenia albo jego uchyleniu i skierowaniu sprawy do ponownego rozpoznania przez przełożonego z jednoczesnym wytknięciem uchybień (§ 52 ust. 1 rozporządzenia).

Zaskarżony przepis § 54 ust. 2 rozporządzenia umiejscowiony został w rozdziale 5 odnoszącym się do postępowania odwoławczego od orzeczeń o wymierzeniu kary dyscyplinarnej. Jego treść („Od orzeczeń wydanych przez sąd dyscyplinarny nie przysługuje środek odwoławczy”) nie pozostawia żadnych wątpliwości co do ostateczności orzeczenia sądu dyscyplinarnego.

W oparciu o wyżej przedstawioną regulację dotyczącą postępowania dyscyplinarnego skarżący ukarany został karą dyscyplinarną wydalenia ze służby więziennej orzeczeniem Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z 28 stycznia 1998 r. (*sygn. akt NK – 288/98*). Na orzeczenie o wymierzeniu powyższej kary skarżący wniósł zażalenie do Sądu Dyscyplinarnego przy Centralnym Zarządzie Służby Więziennej. Sąd Dyscyplinarny w orzeczeniu z 3 marca 1998 r. utrzymał zaskarżone orzeczenie w mocy stwierdzając jednocześnie, że od orzeczenia tego nie przysługuje środek odwoławczy.

Przedmiotem skargi konstytucyjnej jest regulacja zawarta w § 54 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości, zgodnie z którą od orzeczeń wydanych przez sąd dyscyplinarny nie przysługuje środek odwoławczy. Treścią owej regulacji skarżący został dotknięty osobiście, bowiem Sąd Dyscyplinarny przy CZSW utrzymał w mocy

zaskarżone przez niego orzeczenie Dyrektora Generalnego SW orzekając tym samym ostatecznie o jego prawach określonych w konstytucji.

Jako podstawę naruszonych przez zaskarżony przepis jego praw skarżący wskazał art. 77 ust. 2 Konstytucji RP.

2. Wskazany przez skarżącego jako podstawa skargi konstytucyjnej art. 77 ust. 2 zawiera w swej treści zakaz zamykania drogi sądowej dla dochodzenia naruszonych wolności lub praw i jest elementem konstytucyjnego prawa do sądu, którego zasadnicza część normatywna zawarta jest w art. 45 ust. 1 konstytucji. Organiczną więź tych dwu postanowień konstytucji dostrzega się powszechnie w literaturze naukowej wskazując jednocześnie, iż treść art. 77 ust. 2 konstytucji „stanowi dopełnienie konstytucyjnej właściwości praw do sądu” i że w istocie to prawo do sądu a nie zakaz zamykania drogi sądowej jest środkiem ochrony wolności praw.

Prawo do sądu wyprowadzone przed uchwaleniem Konstytucji RP z formuły demokratycznego państwa prawnego, znalazło obecnie wyraz wprost we wskazanych powyżej postanowieniach konstytucji. Zasadnicza dla jego identyfikacji regulacja, zawarta w art. 45 ust. 1 konstytucji stanowi, iż „każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Na jego treść, inspirowaną zarówno poglądami doktryny, międzynarodowymi standardami praw człowieka zawartymi w art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz w art. 6 ust. 1 Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, jak też dotychczasowym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego składa się w szczególności: 1) prawo dostępu do sądu tj. prawo do uruchomienia procedury przed sądem – organem o określonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym), 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności oraz 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd.

Tak rozumianą treść prawa do sądu, w nawiązaniu do poglądów doktryny, TK określał i scharakteryzował już wcześniej w kilku swoich wywodach (*orzeczenie z 8 kwietnia 1997 r., sygn. K. 14/96, wyrok z 9 czerwca 1998 r. sygn. K. 28/97, wyrok z 8 grudnia 1998 r. sygn. K. 41/97*)

W powyżej cytowanych sprawach TK stwierdził, że niekonstytucyjne są te przepisy, które pozbawiają obywatela ochrony sądu czy to w sprawach wynikających ze stosunku służbowego czy w sprawach dyscyplinarnych, i że ani specyfika stosunku służbowego ani szczególnie tryb postępowania jakim jest postępowanie dyscyplinarne (prowadzone w ramach określonych korporacji lub służb) nie mogą uzasadnić wyłączenia w tych przypadkach prawa do sądu.

TK pragnie przywołać w szczególności ostatnie spośród cytowanych poniżej orzeczeń o sygn. K. 41/97, w którym stwierdził, że przepisy o postępowaniu dyscyplinarnym wobec komorników nie naruszają konstytucyjnej zasady prawa do sądu, bowiem od orzeczeń komisji dyscyplinarnej w I instancji przysługuje odwołanie do sądu okręgowego – sądu pracy i ubezpieczeń społecznych. W ten sposób TK pragnął wskazać na możliwy kierunek regulacji spraw z zakresu postępowań dyscyplinarnych w przyszłości.

Z art. 45 ust. 1 konstytucji, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, wynika jednoznacznie wola ustrojodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie najszerszy zakres spraw, z zasady demokratycznego państwa prawnego zaś płynie dyrektywa interpretacyjna zakazująca zawężającej wykładni prawa do sądu. Konstytucja wprowadza domniemanie drogi sądowej, wobec czego wszelkie ograniczenia sądowej ochrony interesów jednostki

wynikać muszą z przepisów ustawy zasadniczej. W przypadku kolizji prawa do sądu z inną normą konstytucyjną poddającą pod ochronę wartości o równym lub nawet większym znaczeniu dla funkcjonowania państwa lub rozwoju jednostki i konieczności uwzględnienia obu norm konstytucyjnych, dojść może do wprowadzenia pewnych ograniczeń zakresu przedmiotowego prawa do sądu. Ograniczenia takie jednak są dopuszczalne w absolutnie niezbędnym zakresie, jeżeli urzeczywistnienie danej wartości konstytucyjnej nie jest możliwe w inny sposób. TK zwrócił na to uwagę w wyroku z 9 czerwca 1998 r. sygn. K. 28/97. Ograniczenia te mogą zostać ustanowione tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Nie mogą też naruszać istoty tych wolności i praw, które ograniczają. Odwołując się do treści art. 77 ust. 2 konstytucji oznacza to, że ograniczenia (opisane w art. 31 ust. 3 konstytucji) nie mogą w ogóle wyłączyć drogi sądowej bowiem byłoby oczywiście sprzeczne z art. 77 ust. 2 konstytucji, zaś takie ograniczenia, które faktycznie zamykałyby obywatelowi drogę do sądu należałoby uznać za niekonstytucyjne.

Ocena zaskarżonej regulacji zawartej w § 54 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości przez pryzmat ustaleń dotyczących postępowania dyscyplinarnego funkcjonariuszy Służby Więziennej i treści konstytucyjnego prawa do sądu wskazuje na zasadność zarzutu o jej niezgodności z konstytucyjnym zakazem zamykania drogi sądowej w zakresie dochodzenia przez jednostkę jej konstytucyjnych wolności lub praw. Zauważyć równocześnie należy, że zgodnie z art. 77 ust. 2 konstytucji zakaz ten odnosi się do treści ustawy. Tym bardziej niedopuszczalna jest regulacja zamykająca sądową drogę dochodzenia naruszonych praw w akcie o charakterze podustawowym. Stanowi to równocześnie, co zauważa Prokurator Generalny, naruszenie zasady wyłączności ustawy dla regulacji materii zawartej w art. 31 ust. 3 konstytucji.

Odpowiedzialność dyscyplinarna, jak zauważa Prokurator Generalny, powstaje w wyniku nieprzestrzegania przez funkcjonariuszy Służby Więziennej zakazów lub nakazów określonych w ustawie o Służbie Więziennej, zaś każdy z tych nakazów i zakazów stanowi ograniczenie wolności człowieka. Środkiem ochrony wolności jest prawo do sądu. Zamykanie zaś drogi sądowej w sprawach dotyczących sfery wolności człowieka, zgodnie z art. 77 ust. 2 konstytucji, jest niedopuszczalne. Ustawodawca zatem winien w taki sposób ukształtować zakres właściwości sądów, aby zawsze jakiś sąd był właściwy do rozpatrzenia sprawy o naruszeniu wolności lub praw człowieka.

Odpowiedzialność dyscyplinarna posiada ponadto charakter represyjny. Na ten charakter postępowań dyscyplinarnych i ich bliskość państwowemu prawu karnemu zwrócił też uwagę Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 8 grudnia 1998 r. (sygn. K. 41/97) uzasadniając konieczność objęcia wszystkimi gwarancjami określonymi w rozdziale II konstytucji również postępowań dyscyplinarnych.

Orzecznictwo dyscyplinarne sprawowane jest z reguły przez wyspecjalizowane organy pozasądowe – komisje dyscyplinarne, bądź sądy dyscyplinarne. W rozpatrywanym przypadku, odnoszącym się do funkcjonariuszy Służby Więziennej, przez przełożonego w pierwszej instancji i właściwy sąd dyscyplinarny działający w charakterze instancji odwoławczej. W przypadku przekazania rozstrzygania konfliktów prawnych organom pozasądowym prawo do sądu, zgodnie z poglądami doktryny winno realizować się poprzez możliwość weryfikowania przez sąd prawidłowości orzeczenia każdego organu pozasądowego.

Zaskarżony przepis rozporządzenia zamknął jednak drogę kontroli tych orzeczeń przez jakikolwiek sąd. Stąd też jego sprzeczność z art. 77 ust. 2 konstytucji jest oczywista.

3. Na rozprawie przedstawiciel Prokuratora Generalnego oświadczył, iż w Ministerstwie Sprawiedliwości podjęto już inicjatywę nowelizacji ustawy o Służbie Więziennej oraz rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie regulaminu dyscyplinarnego funkcjonariuszy Służby Więziennej zmierzającą do zapewnienia skarżącym w postępowaniu dyscyplinarnym prawa do sądu. Uwzględniając tę informację a także wobec tego, że uchylenie § 54 ust. 2 rozporządzenia, o którym powyżej mowa ze skutkiem natychmiastowym spowodowałoby lukę w prawie i niemożność prowadzenia postępowań dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy SW, Trybunał ustalił, że powołany § 54 ust. 2 utraci moc obowiązującą nie z dniem ogłoszenia lecz w terminie późniejszym, umożliwiającym zmianę stanu prawnego, w taki sposób aby jednocześnie zapewnić prawo do sądu tym wszystkim, których postępowania obecnie toczą się, w tym także przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Z przedstawionych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.