

WYROK*
z dnia 16 listopada 1999 r.
Sygn. SK 11/99

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marian Zdyb – przewodniczący
Wiesław Johann
Ferdynand Rymarz – sprawozdawca

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu na rozprawie 16 listopada 1999 r. skargi konstytucyjnej Agnieszki T., z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: pełnomocnika skarżącej, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Komendanta Głównego Straży Granicznej, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Prokuratora Generalnego, w sprawie zgodności:

§ 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) z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji RP

o r z e k a:

1. Paragraf 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.

2. Paragraf 38 ust. 5 rozporządzenia powołanego w pkt. 1 wyroku nie jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

3. Utrata mocy obowiązującej paragrafu 38 ust. 5 rozporządzenia powołanego w pkt. 1 wyroku nastąpi 16 listopada 2000 roku.

Uzasadnienie:

* Tekst sentencji opublikowany został w Dz.U. Nr 93, poz. 1084.

I

1. W skierowanej do Trybunału Konstytucyjnego 14 kwietnia 1999 r. skardze konstytucyjnej, pełnomocnik skarżącej - Agnieszki T., zakwestionował przepis § 38 ust. 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 10 grudnia 1997 r. w sprawie udzielania wyróżnień oraz postępowania dyscyplinarnego w stosunku do funkcjonariuszy Straży Granicznej (dalej: rozporządzenie), zarzucając niezgodność jego treści z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji RP.

Orzeczeniem Komendanta Głównego Straży Granicznej z 19 stycznia 1999 r. skarżącej wymierzona została kara dyscyplinarna wydalenia ze służby w Straży Granicznej. W związku ze skierowanym przez skarżącą wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, działając na podstawie zakwestionowanego w skardze przepisu rozporządzenia, Komendant Główny Straży Granicznej wydał 19 marca 1999 r. decyzję utrzymującą w mocy orzeczenie o ukaraniu skarżącej. W decyzji zawarto jednocześnie pouczenie o ostatecznym jej charakterze i braku możliwości wniesienia odwołania, jak i skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego. W ocenie pełnomocnika skarżącej kwestionowany przepis, wykluczając możliwość wniesienia odwołania przez funkcjonariusza Straży Granicznej, ukaranego orzeczeniem dyscyplinarnym wydanym przez Komendanta Głównego, narusza obowiązujący w Rzeczypospolitej Polskiej porządek prawny, w szczególności przez nierespektowanie zasady dwuinstancyjności postępowania. Godzi też w gwarantowane konstytucyjnie prawo każdego obywatela do rozpatrzenia jego sprawy przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. W skardze podkreśla się, że ewentualne wyjątki od konstytucyjnej zasady zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w I instancji określać może ustawa, nie zaś akt wykonawczy, jakim jest rozporządzenie. Zdaniem pełnomocnika skarżącej, przewidziane w § 38 ust. 5 rozporządzenia wyłączenie możliwości wniesienia odwołania od orzeczenia Komendanta Głównego Straży Granicznej powoduje, że postępowanie dyscyplinarne w takiej sytuacji ma charakter jednoinstancyjny. Przysługujący ukaranemu wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy rozpoznawany jest bowiem przez ten sam organ, który wydał orzeczenie. W ocenie pełnomocnika skarżącej, taka sytuacja prowadzi do naruszenia prawa obywatela do wykonywania zawodu, bez jednoczesnej możliwości odwołania się przez ukaranego do niezawisłego i bezstronnego sądu.

2. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, występujący w sprawie jako uczestnik postępowania, przedstawił swoje stanowisko w piśmie z 27 lipca 1999 r. Nie podzielił w nim zarzutów skarżącej, podkreślając, że kwestionowane rozporządzenie wydane zostało na podstawie delegacji z art. 141 ust. 2 ustawy o Straży Granicznej. W ocenie Ministra, treść rozporządzenia mieści się w granicach upoważnienia ustawowego, obejmującego m.in. zagadnienie "uprawnienia do odwołania się od wymierzonych kar dyscyplinarnych do organu wyższej instancji". Brak możliwości wnoszenia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego na orzeczenia kończące postępowania dyscyplinarne wynika natomiast zarówno z treści przepisów ustawy o Straży Granicznej, jak i z dyspozycji art. 19 ust. 3 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, zgodnie z którym w sprawach dyscyplinarnych właściwość tego sądu jest wyłączona. Zasada racjonalności prawodawcy, jak i wymogi spójności systemu prawa, przemawiają - zdaniem Ministra - na rzecz uznania prawidłowości rozporządzenia. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji odrzucił także zarzut naruszenia art. 78 konstytucji, wskazując, że przewidziany w kwestionowanym przepisie rozporządzenia środek zaskarżenia spełnia wymogi, jakie stawia w tym zakresie regulacja konstytucyjna. W piśmie Ministra poinformowano jednocześnie, iż trwają prace legislacyjne nad projektem nowelizacji

ustawy o Straży Granicznej, obejmującej swoją treścią prawo wnoszenia skarg do Naczelnego Sądu Administracyjnego na orzeczenia kończące postępowanie dyscyplinarne.

3. Komendant Główny Straży Granicznej wyraził swoje stanowisko w piśmie z dnia 7 lipca 1999 r. Uznając niezasadność zarzutów skarżącej, przedstawił argumentację zbliżoną do prezentowanej w stanowisku Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Podkreślił, że wyłączenie drogi sądowej w sprawach dyscyplinarnych nastąpiło z woli ustawodawcy, który dał temu wyraz poprzez brak stosownej regulacji w ustawie o Straży Granicznej, jak i przez wyłączenie wynikające z art. 19 pkt 3 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. W ten sposób zdeterminowany został kształt unormowań przyjętych w kwestionowanym rozporządzeniu. Komendant Główny Straży Granicznej wskazał też na dodatkowe przesłanki uzasadniające wyłączenie instytucji postępowań dyscyplinarnych spod kontroli sądu, związane z koniecznością zapewnienia sprawnego funkcjonowania organów administracji rządowej, odmiennością tej kategorii postępowań, jak i szczególnym charakterze zatrudnienia, jakim jest pełnienie służby. Podkreślając rozbieżność tego rodzaju wyłączeń (zastosowanych nie tylko wobec funkcjonariuszy Straży Granicznej) z obowiązującymi regulacjami konstytucyjnymi, poinformował o prawach nad stosowną zmianą ustawy o Straży Granicznej. W ocenie Komendanta Głównego Straży Granicznej nie jest również zasadny zarzut naruszenia art. 78 konstytucji, albowiem skorzystanie z przewidzianego w § 38 ust. 5 środka zaskarżenia powoduje, że postępowanie dyscyplinarne nie ma wówczas charakteru jednoinstancyjnego. Jednocześnie Komendant Główny Straży Granicznej zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego, aby rozpoznając sprawę rozważył celowość skorzystania z kompetencji przewidzianej w art. 190 ust. 3 konstytucji, co pozwoliłoby uniknąć zaistnienia luki w systemie prawa i umożliwiło prawodawcy wprowadzenie stosownych zmian w obowiązujących przepisach.

4. Prokurator Generalny zajął stanowisko wobec skargi w piśmie z 2 lipca 1999 r. Dokonał w nim analizy obowiązującego stanu prawnego w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy Straży Granicznej. Odwołując się do poglądów wyrażonych w dotychczasowych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego, a dotyczących prawa do sądu, Prokurator Generalny uznał, że zakwestionowana regulacja rozporządzenia prawo to narusza. Podkreślił okoliczność, iż wyłączenie prawa do sądu nastąpiło w niniejszej sprawie na mocy unormowań zawartych w akcie o randze niższej niż ustawa, i to w sytuacji, gdy dyrektywa zakazująca zamykania drogi sądowej, przewidziana w art. 77 ust. 2 konstytucji, odnosi się do treści ustaw. Tym bardziej więc przemawia to na rzecz niedopuszczalności tego rodzaju ograniczenia. Prokurator Generalny wskazał ponadto na - zbliżony do prawa karnego - represyjny charakter odpowiedzialności dyscyplinarnej, co dodatkowo uzasadnia konieczność zagwarantowania właściwych środków ochrony praw pracowniczych. Takim środkiem - przynajmniej w instancji odwoławczej - winno być właśnie konstytucyjne prawo sądu.

5. Swoją udział w postępowaniu w sprawie skargi Agnieszki T. zgłosił także Rzecznik Praw Obywatelskich. W piśmie z 4 sierpnia 1999 r. przedstawił swoje stanowisko, opowiadając się za uznaniem niezgodności § 38 ust. 5 rozporządzenia z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 konstytucji. Analizując kwestionowaną regulację, Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę na te rozwiązania rozporządzenia, które dają Komendantowi Głównemu Straży Granicznej prawo orzekania w pierwszej instancji w każdym postępowaniu, co oznacza w konsekwencji zamknięcie drogi odwoławczej i to bez możliwości późniejszej sądowej kontroli. Podkreślił, że odpowiedzialność dyscyplinarna, jakiej podlegają funkcjonariusze Straży Granicznej może wiązać się z ingerencją w konstytucyjne wolności i prawa jednostki, przede wszystkim w gwarantowane przez art. 60 konstytucji prawo obywateli dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach.

Odwołując się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, jak i unormowań Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (art. 14) oraz Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych wolności (art. 6 ust. 1), stwierdził, że przepisy pozbawiające obywatela ochrony sądu, także w sprawach wynikających ze stosunku służbowego, jak i w sprawach dyscyplinarnych, winny być uznane za niekonstytucyjne. Z art. 45 ust. 1 konstytucji wynika bowiem jednoznacznie, że wolą prawodawcy jest, aby prawem do sądu objąć możliwie najszerszy zakres spraw, zaś wyłączenia tego prawa nie mogą uzasadniać ani specyfika sprawy, ani szczególny tryb postępowania.

II

Na rozprawie pełnomocnik skarżącej poparł skargę i argumenty w niej zawarte. Sprecyzował, że wzorcem kontroli zaskarżonego przepisu rozporządzenia są: art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 oraz wskazany w uzasadnieniu skargi art. 78 konstytucji. Podniósł, że zaskarżony przepis narusza prawo do dwuinstancyjnego postępowania dyscyplinarnego oraz zamyka drogę do sądu.

Pełnomocnik Rzecznika Praw Obywatelskich oraz występujący w imieniu Prokuratora Generalnego prokurator Prokuratury Krajowej przyłączyli się do zarzutów i argumentacji pełnomocnika skarżącej oraz zwrócili uwagę na okoliczność, że przewidziane w zaskarżonym przepisie prawo obwinionego o ponowne rozpatrzenie sprawy przez Komendanta Głównego Straży Granicznej nie spełnia wymogu dewolutywności. Podtrzymali zarzuty, że zaskarżony przepis zamyka obwinionemu drogę do sądu. Wnieśli o stwierdzenie niekonstytucyjności tego przepisu.

Pełnomocnicy Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Komendanta Głównego Straży Granicznej nie zgodzili się z zarzutami skargi konstytucyjnej i zgodnie podnosili, że drogę do sądu skarżącej nie zamyka przepis § 38 ust. 5 kwestionowanego rozporządzenia, lecz postanowienie ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym i ustawy o Straży Granicznej. Za wystarczającą regulację uznali prawo obwinionego do wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy przez ten sam podmiot, który orzekał w pierwszej instancji. Poinformowali, iż do Sejmu został wniesiony projekt ustawy o Straży Granicznej, w którym przewiduje się odwołanie do sądu od orzeczenia dyscyplinarnego.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje:

1. Zakwestionowany przez pełnomocnika skarżącej przepis zamieszczony jest w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie udzielania wyróżnień oraz postępowania dyscyplinarnego w stosunku do funkcjonariuszy Straży Granicznej. Podstawę prawną (kompetencyjną jak i merytoryczną) dla wydania tego aktu stanowi art. 141 ust. 2 ustawy o Straży Granicznej, zgodnie z którym: „Szczegółowe zasady i tryb udzielania wyróżnień, przeprowadzania postępowania dyscyplinarnego, wymierzania w nim kar i ich wykonywania, odwoływania się od wymierzonych kar, a także właściwości położonych w tych sprawach określa Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w drodze rozporządzenia”. Udzieleniu ministrowi kompetencji do unormowania wskazanych w upoważnieniu materii, towarzyszyło jednocześnie uregulowanie w ustawie (rozdział 14) szeregu podstawowych materialnych zagadnień

związanych z odpowiedzialnością dyscyplinarną i karną funkcjonariuszy Straży Granicznej. I tak, określony został zakres przedmiotowy odpowiedzialności dyscyplinarnej (art. 134 i art. 135 ust. 1), katalog kar dyscyplinarnych (art. 136), problematyka przedawnienia (art. 137) oraz zbiegu postępowania dyscyplinarnego z innymi rodzajami odpowiedzialności (art. 138-140). Zwraca więc uwagę okoliczność, iż przewidując określenie w drodze rozporządzenia “szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania postępowania dyscyplinarnego” oraz “odwoływania się od wymierzonych kar”, prawodawca nie zamieścił w samej ustawie o Straży Granicznej przepisów, które można by potraktować jako generalne i podstawowe zasady (wytyczne), determinujące treść późniejszej regulacji rozporządzenia.

Zakwestionowany w skardze przepis § 38 ust. 5 znajduje się w rozdziale 7 rozporządzenia, zatytułowanym “Postępowanie odwoławcze”. Zgodnie z tytułem rozdziału, przepisy w nim zawarte regulują przebieg postępowania prowadzonego po wydaniu orzeczenia dyscyplinarnego w I instancji. W myśl sformułowanej w § 38 ust. 1 rozporządzenia zasady: “Od orzeczenia dyscyplinarnego obwiniony ma prawo w terminie 7 dni złożyć na piśmie odwołanie do wyższego przełożonego za pośrednictwem przełożonego, który wydał orzeczenie”. Kwestionowany ust. 5 tego paragrafu ustanawia wyjątek od powyższej reguły, zgodnie z którym: “Jeżeli orzeczenie wydał Komendant Główny Straży Granicznej, odwołanie od tego orzeczenia nie przysługuje. Obwiniony może zwrócić się z wnioskiem do Komendanta Głównego Straży Granicznej w terminie, o którym mowa w ust. 1, o ponowne rozpatrzenie sprawy. Do wniosku tego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od orzeczeń”.

Warto w tym miejscu uwzględnić również treść § 3 i § 4 ust. 2 rozporządzenia, zgodnie z którymi “Władzę dyscyplinarną wobec wszystkich funkcjonariuszy posiada Komendant Główny Straży Granicznej” (§ 3 ust. 1), zaś “Wyższy przełożony nad przełożonym posiadającym władzę dyscyplinarną może w każdym stadium postępowania dyscyplinarnego realizować swoje uprawnienia z pominięciem tego przełożonego, jeżeli uzna to za uzasadnione okolicznościami sprawy” (§ 4 ust. 2). Konsekwencją takiej regulacji jest więc przyznanie Komendantowi Głównemu Straży Granicznej dyskrecjonalnej kompetencji do przejęcia i prowadzenia w I instancji każdego postępowania dyscyplinarnego wobec funkcjonariuszy tej służby, przy czym organ ten jest uprawniony do wymierzenia wówczas każdej z określonych w ustawie kar dyscyplinarnych, z karą wydalenia ze służby włącznie (§ 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia).

Należy zwrócić także uwagę, iż przepisy rozporządzenia nie określają przesłanek skorzystania przez obwinionego ze środków zaskarżenia w postaci odwołania bądź wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, jedynie w § 53 ust. 1 rozporządzenia przewidziane jest odpowiednie zastosowanie (w sprawach nie uregulowanych rozporządzeniem) przepisów kodeksu postępowania administracyjnego.

Kwestionując konstytucyjność § 38 ust. 5 rozporządzenia, pełnomocnik skarżącej podniósł, iż przepis ten, uniemożliwiając obwinionemu złożenie odwołania od orzeczenia dyscyplinarnego, narusza obowiązujący w Polsce system dwuinstancyjnego postępowania oraz godzi w prawo każdego obywatela do sądu. Charakter podniesionych w skardze zarzutów wymaga, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, odrębnej ich analizy, nawiązują one bowiem do oddzielnych, choć niewątpliwie funkcjonalnie ze sobą powiązanych, konstytucyjnych gwarancji praw i wolności, tzn. prawa zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji (art. 78 konstytucji) oraz prawa do sądu (art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 konstytucji).

2. Ocena zgodności kwestionowanego przepisu rozporządzenia ze wskazanym w skardze wzorcem konstytucyjnym poprzedzona być powinna uwagami o bardziej ogólnym charakterze. Przedmiotem niniejszej skargi jest bowiem przepis normujący proceduralny

aspekt instytucji odpowiedzialności dyscyplinarnej. Ocena konstytucyjności i legalności aktów normatywnych regulujących ten właśnie rodzaj odpowiedzialności stanowiła już wielokrotnie przedmiot postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, także po wejściu w życie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1999 r. Niezmiennie aktualność zachowują poczynione przez Trybunał Konstytucyjny ustalenia dotyczące represyjnego, zbliżonego do państwowego prawa karnego, charakteru odpowiedzialności dyscyplinarnej (por. M. Cieślak, *Polskie Prawo karne. Zarys systemowego ujęcia*, Warszawa 1994, s. 22-23). Konsekwencją tego jest uznanie konieczności respektowania w normach prawnych determinujących postępowanie, którego przedmiotem ma być odpowiedzialność dyscyplinarna, gwarancji zawartych w przepisach rozdziału II konstytucji, zwłaszcza zaś tych, wynikających z treści art. 45 i art. 78 konstytucji (por. *wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 grudnia 1998 r., sygn. K. 41/97, OTK ZU Nr 7/1998, poz. 417*).

Ocenę konstytucyjności kwestionowanego w skardze przepisu rozporządzenia Trybunał Konstytucyjny rozpoczął od skonfrontowania jego treści z art. 78 konstytucji. Zgodnie z dyspozycją art. 78 konstytucji “Każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa”. Statuując w zd. 1 art. 78 konstytucji prawo każdej ze stron do zakwestionowania rozstrzygnięć podjętych wobec niej w postępowaniu sądowym bądź administracyjnym, ustrojodawca posłużył się ogólnym sformułowaniem “zaskarżenie”, nie precyzując charakteru i właściwości środków prawnych służących urzeczywistnieniu tego prawa. Zastosowanie ogólnego pojęcia “zaskarżenie” pozwoliło na objęcie jego zakresem różnych, specyficznych dla danej procedury, środków prawnych, których cechą wspólną jest umożliwienie stronie uruchomienia weryfikacji podjętego w pierwszej instancji orzeczenia bądź decyzji.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, zakresowa obszerność pojęcia “zaskarżenie” nie wyklucza jednakże dopuszczalności dokonywania pewnej jego konkretyzacji, polegającej na wskazaniu tych elementów koniecznych danego środka prawnego, które pozwoliłyby na każdorazową ocenę, czy w wystarczającym stopniu służy on realizacji konstytucyjnego prawa strony, gwarantowanego w art. 78 zd. 1 konstytucji.

W kontekście kontroli zakwestionowanego w niniejszej skardze przepisu rozporządzenia rozważenia wymaga w szczególności problem, czy w świetle art. 78 zd. 1 konstytucji konieczne jest, aby środek zaskarżenia rozstrzygnięcia, podjętego wobec strony w pierwszej instancji, spełniał wymóg dewolutywności, a więc aby skorzystanie z niego przez stronę powodowało przeniesienie rozpatrzenia sprawy do wyższej (drugiej) instancji. Podkreślić w tym miejscu warto, że powszechnie przyjęty w doktrynie poszczególnych gałęzi prawa procesowego jest podział środków zaskarżenia na środki odwoławcze - mające charakter dewolutywny i inne środki zaskarżenia - nie mające takiego charakteru (por. np. St. Waltoś, *Proces karny. Zarys systemu*, Kraków 1998). Użycie w art. 78 zd. 1 konstytucji ogólnego pojęcia “zaskarżenie” nie przesądza tym samym, do której kategorii środków zaskarżenia odwołuje się ustrojodawca.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, udzielenie generalnej i jednoznacznej odpowiedzi na powyższe pytanie jest skomplikowane. Przesądza o tym choćby treść art. 78 zd. 2 konstytucji, w którym jednoznacznie dopuszcza się możliwość ustawowego określenia wyjątków od zasady zaskarżalności orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Owe wyjątki mogłyby więc przede wszystkim polegać na wyłączeniu możliwości zaskarżenia danego rozstrzygnięcia podjętego w pierwszej instancji. Gdyby jednak jako zasadę potraktować także dewolutywny charakter “zaskarżenia”, o którym mowa w art. 78 zd. 1 konstytucji, to wówczas dopuszczalne byłoby ograniczenie przez ustawodawcę możliwości kwestionowania podjętych w pierwszej instancji rozstrzygnięć wyłącznie poprzez środki prawne, które nie przenosiłyby rozstrzygnięcia sprawy do

drugiej instancji, lecz powodowały jedynie ponowne jej rozpatrzenie przez organ, który wydał zaskarżone orzeczenie bądź decyzję.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, konstytucyjna kwalifikacja konkretnych środków zaskarżenia pozostawionych przez prawodawcę do dyspozycji strony, uwzględniać musi całokształt unormowań determinujących przebieg danego postępowania. W szczególności konieczne jest zarówno odniesienie do rodzaju sprawy rozstrzyganej w danym postępowaniu, struktury i charakteru organów podejmujących rozstrzygnięcie, jak i wreszcie konsekwencji oddziaływania innych zasad i norm konstytucyjnych, w szczególności zaś konstytucyjnej zasady prawa do sądu.

Przystępując do oceny rozwiązania przyjętego w § 38 ust. 5 rozporządzenia stwierdzić należy, że pozostaje ono w sprzeczności z unormowaniem art. 78 konstytucji. Na pierwszy plan wysuwa się w tym zakresie wadliwość formalna, polegająca na naruszeniu dyspozycji art. 78 zd. 2 konstytucji. Ustanowienia wyjątków od zasady zaskarżalności orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, jak i określenie trybu zaskarżania tych rozstrzygnięć to materie, dla których ustrojodawca *expressis verbis* zastrzegł formę ustawową. W przedmiotowej sprawie całokształt problematyki trybu zaskarżania orzeczeń dyscyplinarnych podejmowanych wobec funkcjonariuszy Straży Granicznej unormowany został w akcie wykonawczym do ustawy - rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Takiej oceny formalnej wadliwości kwestionowanego aktu nie zmienia okoliczność, iż jego zakres treściowy zdeterminowany został postanowieniem normy upoważniającej, tzn. art. 141 ust. 2 ustawy o Straży Granicznej. Nie ulega wątpliwości, że naruszenie dyspozycji art. 78 zd. 2 konstytucji przez kwestionowane rozporządzenie stanowi pośrednią konsekwencję sposobu unormowania problematyki trybu zaskarżania orzeczeń dyscyplinarnych w samej ustawie upoważniającej. Wskazywana już lakoniczność bądź wręcz milczenie ustawodawcy odnośnie aspektu proceduralnego odpowiedzialności dyscyplinarnej, spowodowało zaistnienie swoistej luki konstrukcyjnej. Jej konsekwencją jest sytuacja, w której wydanie rozporządzenia, nawet mieszczącego się w granicach normy upoważniającej, skutkuje stwierdzeniem jego niezgodności z punktu widzenia konstytucyjnych zastrzeżeń dotyczących formy regulacji prawnej.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, przepis § 38 ust. 5 rozporządzenia narusza także dyspozycję art. 78 zd. 1 konstytucji. Pozbawienie obwinionego funkcjonariusza prawa do wniesienia odwołania (a więc środka o charakterze dewolutywnym), w sytuacji, gdy orzeczenie w pierwszej instancji wydał Komendant Główny Straży Granicznej i ograniczenie prawa do zaskarżenia wyłącznie do możliwości skierowania wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy przez ten sam organ, musi być uznane za naruszające konstytucyjne prawo strony do zaskarżenia orzeczenia podjętego w pierwszej instancji. Przede wszystkim, zastrzeżenia - z punktu widzenia ochrony procesowych praw obwinionego - budzi przyjęta w przepisach rozporządzenia (w tym zakresie brak regulacji ustawowej) konstrukcja przejmowania postępowania dyscyplinarnego, w każdej fazie, bezpośrednio przez Komendanta Głównego Straży Granicznej. Jedynym ograniczeniem pełnej arbitralności tego rodzaju decyzji jest, zawarte w § 4 ust. 2 rozporządzenia zastrzeżenie, iż winno to być uzasadnione okolicznościami sprawy. Ocena zaistnienia tych okoliczności należy jednak do samego Komendanta Głównego Straży Granicznej, który w tym zakresie nie podlega nadzorowi innych organów: zgodnie bowiem z § 50 ust. 1 rozporządzenia nadzór i kontrola nad prawidłowym przebiegiem postępowań dyscyplinarnych, orzekaniem i stosowaniem kar dyscyplinarnych i wyróżnień należy do Komendanta Głównego Straży Granicznej.

Trybunał Konstytucyjny nie neguje w tym miejscu argumentów uzasadniających przyznawanie takiej kompetencji, związanych przede wszystkim ze specyfiką

odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy służb mundurowych, w których organizacja i funkcjonowanie musi być oparte na hierarchicznym podporządkowaniu, co siłą rzeczy wymusza pewne ograniczenie standardów ochrony niektórych praw. Tym niemniej stwierdzić należy, że w analizowanym przypadku doszło do szczególnie niekorzystnego skumulowania rozwiązań utrudniających realizację, nawet w ograniczonym stopniu, gwarancji przestrzegania praw jednostek ponoszących odpowiedzialność dyscyplinarną. Podkreślić należy bowiem okoliczność, że przejęcie postępowania dyscyplinarnego w pierwszej instancji przez Komendanta Głównego Straży Granicznej znacząco zmienia "sytuację procesową" obwinionego, pozbawiając go możliwości wniesienia odwołania. Tym samym, konstytucyjne prawo zaskarżenia zostaje ograniczone w takim przypadku do możliwości wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, rozpoznawanego przez ten sam podmiot, który wydał orzeczenie w pierwszej instancji. Uwzględniając okoliczność, iż zaskarżenie orzeczenia dyscyplinarnego wydanego w pierwszej instancji stanowi jedyną proceduralną możliwość zakwestionowania rozstrzygnięcia przez funkcjonariusza Straży Granicznej (o czym w dalszej części uzasadnienia), istotnego znaczenia nabiera to, jaki środek zaskarżenia przysługuje obwinionemu.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, konstytucyjne prawo zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji stanowi bardzo istotny czynnik urzeczywistniania tzw. sprawiedliwości proceduralnej. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zwracano już uwagę na ten element proklamowanej w art. 2 konstytucji zasady sprawiedliwości społecznej (zob. M. Borucka-Arctowa, *Sprawiedliwość proceduralna a orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i jego rola w okresie przemian systemu prawa*, [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania*, Warszawa 1996, s. 25 i n.). Niewątpliwie bardziej sprzyjający realizacji tej zasady jest model postępowania, w którym zaskarżenie rozstrzygnięcia może spowodować uruchomienie działania organu wyższej instancji. Sprzyja to bowiem zobiektywizowaniu i urealnieniu kontroli prawidłowości wydanych orzeczeń czy decyzji, co niewątpliwie stanowi przesłankę leżącą u podstaw prawa gwarantowanego w art. 78 zd. 1 konstytucji. Nie oznacza to oczywiście, o czym była już mowa wcześniej, bezwzględnego nakazu takiego ukształtowania przebiegu postępowania, aby w sprawie rozstrzygał jakikolwiek inny organ. Tytułem przykładu wskazać można na, przewidziany w art. 127 § 3 kodeksu postępowania administracyjnego, wniosek strony o ponowne rozpatrzenie sprawy w przypadku decyzji wydanych w pierwszej instancji przez naczelny organ administracji państwowej, czy też, unormowany w art. 344 § 1 kodeksu postępowania cywilnego, sprzeciw od wyroku zaocznego. Warto jednak zauważyć, że w przypadku tych postępowań i tych środków zaskarżenia, nie są to jedyne prawne możliwości kwestionowania podjętych w ich ramach rozstrzygnięć.

Z treści art. 78 zd. 1 konstytucji można więc - zdaniem Trybunału Konstytucyjnego - wywieść postulat pod adresem prawodawcy, takiego kształtowania przebiegu postępowania, aby w miarę możliwości przewidziane w nim było prawo wniesienia przez stronę środka zaskarżenia o charakterze dewolutywnym. W przypadku postępowania w sprawie odpowiedzialności dyscyplinarnej unormowanego przepisami kwestionowanego rozporządzenia, przejęcie wydania orzeczenia w pierwszej instancji przez Komendanta Głównego Straży Granicznej pozbawia obwinionego możliwości zweryfikowania podjętego wobec niego rozstrzygnięcia przez inny organ, niż już orzekający w sprawie. Zważyć należy także na okoliczność, iż dla tego rodzaju modyfikacji statusu prawnego obwinionego dają podstawę nie postanowienia ustawy, lecz aktu rangi niższej, który poza tym uzależnia ją od spełnienia niedookreślonej i jednostronnie ocenianej przesłanki "uzasadnienia okolicznościami sprawy".

Uwzględniając powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny uznał, że przewidziany w § 38 ust. 5 rozporządzenia wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy nie może być potraktowany jako spełniający konstytucyjne wymogi stawiane “zaskarżeniu” orzeczenia podjętego w pierwszej instancji wobec strony.

3. Pełnomocnik skarżącej podniósł również zarzut naruszenia przez § 38 ust. 5 rozporządzenia, zagwarantowanego w art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 konstytucji, prawa do sądu. Zarzut ten znalazł również akceptację w stanowiskach, jakie zaprezentowali Prokurator Generalny i Rzecznik Praw Obywatelskich.

Ocena zasadności powyższego zarzutu poprzedzona winna być pewnym zastrzeżeniem. Zgodnie z art. 66 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Trybunał orzekając jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi. Konsekwencją tej regulacji jest niedopuszczalność samodzielnego poszerzania przedmiotu kontroli prowadzonej przez Trybunał Konstytucyjny, na inny niż wskazany w skardze przepis, który ponadto - zgodnie z art. 79 konstytucji - winien stanowić podstawę ostatecznego orzeczenia o wolnościach lub prawach konstytucyjnych obywatela.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego zarzut naruszenia art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 konstytucji przez kwestionowany w skardze przepis rozporządzenia nie jest zasadny, bowiem to nie przepis § 38 ust. 3 zaskarżonego rozporządzenia zamyka funkcjonariuszom Straży Granicznej prawo do sądu, lecz przepis art. 19 pkt 3 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.). Jak to już skonstatował Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 16 marca 1999 r. (*sygn. SK 19/98*, OTK ZU Nr 3/1999, poz. 36), postępowanie dyscyplinarne w przypadku funkcjonariuszy Straży Granicznej zaliczyć można umownie do grupy postępowań dyscyplinarnych, w których brak jest dostępu do sądu. Trybunał Konstytucyjny orzekając w niniejszej sprawie podziela ten pogląd. Z treści art. 19 pkt 3 ustawy z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym wynika jednoznacznie, iż sąd ten nie jest właściwy w sprawach dyscyplinarnych. Z kolei w treści przepisów ustawy o Straży Granicznej brak jest unormowania, które dawałoby podstawę dla stwierdzenia właściwości innego sądu, niż sąd administracyjny. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego zamknięcie drogi sądowej w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy Straży Granicznej nastąpiło więc nie wskutek regulacji zawartej w kwestionowanym przepisie rozporządzenia, lecz w efekcie takiego właśnie kształtu unormowań ustawowych.

Stwierdzić ponadto należy, iż w świetle art. 176 ust. 2 konstytucji “Ustrój i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy”. Wobec milczenia ustawodawcy w tej kwestii, unormowanie materii związanych z określeniem sądu właściwego do kontroli orzeczeń dyscyplinarnych podjętych wobec funkcjonariuszy Straży Granicznej w rozporządzeniu, musiałyby być uznane za naruszenie wskazanego przepisu konstytucji.

Na marginesie tych rozważań należy zauważyć, że przed Trybunałem Konstytucyjnym zawisła sprawa o sygn. SK 14/99, w której kontroli konstytucyjności został poddany przepis art. 19 pkt 3 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.).

Z powyższych względów, Trybunał Konstytucyjny nie stwierdził więc niezgodności kwestionowanego przepisu rozporządzenia z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 konstytucji.

4. Biorąc pod uwagę treść pkt. 1 wyroku, uwzględniając również zawarte w stanowiskach Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Komendanta Głównego Straży Granicznej informacje dotyczące prac prowadzonych nad nowelizacją ustawy o Straży Granicznej, jak również przychyłając się do wniosku wyrażonego przez Komendanta Straży Granicznej odnośnie skorzystania z możliwości jaką daje art. 190 ust. 3 konstytucji, w celu uniknięcia luki w przepisach postępowania dyscyplinarnego,

Trybunał Konstytucyjny ustalił, że utrata mocy obowiązującej zakwestionowanego w skardze przepisu § 38 ust. 5 rozporządzenia nastąpi nie z dniem ogłoszenia, lecz 16 listopada 2000 roku.