

40/5A/2004

**WYROK**

z dnia 10 maja 2004 r.

**Sygn. SK 39/03\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska – przewodniczący

Adam Jamróz

Ewa Łętowska – sprawozdawca

Mirosław Wyrzykowski

Marian Zdyb,

protokolant: Dorota Raczkowska-Paluch,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącego, Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 10 maja 2004 r., skargi konstytucyjnej Jacka Bąbki o zbadanie zgodności:

art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym, ustawy o wyższych szkołach zawodowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 85, poz. 924 ze zm.) z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

**Art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym, ustawy o wyższych szkołach zawodowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 85, poz. 924 oraz z 2002 r. Nr 4, poz. 33) jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

**UZASADNIENIE:**

**I**

1. W skardze konstytucyjnej z 2 maja 2003 r. Jacek Bąbka wniósł o stwierdzenie, że art. 9 ust. 3 ustawy z 20 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym, ustawy o wyższych szkołach zawodowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 85, poz. 924 ze zm.), zwanej dalej „ustawą zmieniającą”, jest niezgodny z art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

2. Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego. Na mocy art. 1 pkt 28 ustawy zmieniającej od 1 września 2001 r., tj. od dnia wejścia tej ustawy w życie, stało się dopuszczalne kwestionowanie prawomocnych orzeczeń

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 14 maja 2004 r. w Dz. U. Nr 111, poz. 1182.

dyscyplinarnych odwoławczej komisji dyscyplinarnej dla studentów w trybie skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego, zwanego dalej „NSA”. Otwarcie drogi sądowej w tych sprawach nie dotyczy jednak spraw zakończonych przed wejściem w życie tej ustawy (postępowanie dyscyplinarne przeciwko skarżącemu przed Odwoławczą Komisją Dyscyplinarną dla Studentów Politechniki Wrocławskiej zostało prawomocnie zakończone w listopadzie 1997 r., a więc przed wejściem w życie ustawy, jakkolwiek po dacie wejścia w życie Konstytucji). W tym zakresie wyjątek przewiduje art. 9 ust. 3 ustawy zmieniającej (przepis przechodni, zaskarżony w niniejszej sprawie). Dopuszcza on wniesienie przez studenta skargi do NSA w sprawach zakończonych przed dniem wejścia w życie zmiany w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej – jednak dotyczy to tylko tych prawomocnych orzeczeń odwoławczej komisji dyscyplinarnej dla studentów, które zapadły w sprawach, w których zostały złożone rewizje nadzwyczajne. Czasowy zakres zaskarżonego przepisu jest więc tak określony, że obejmuje sobą także wsteczne działanie przepisu umożliwiającego studentom skargę sądową w sprawach dyscyplinarnych, jednakże tylko w tych zakończonych wcześniej, gdzie była złożona (a nie rozpatrzona) rewizja nadzwyczajna. Ukarany dyscyplinarnie nauczyciel akademicki mógł wnieść odwołanie do Sądu Apelacyjnego w Warszawie – Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, a student – skargę do NSA.

3. Jacek Bąbka i dwaj inni studenci, powołując się na przepisy ustawy zmieniającej, wnieśli do NSA skargę o stwierdzenie nieważności postępowań dyscyplinarnych zakończonych w 1997 r., ewentualnie o uchylenie orzeczeń wydanych przez obie instancje. W ich sprawach nie wnoszono jednak rewizji nadzwyczajnych. NSA postanowieniem z 29 listopada 2002 r., sygn. akt II SA/Wr 2389/2001 skargę odrzucił na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy o NSA. Sąd stwierdził, że od daty wejścia w życie ustawy zmieniającej, tj. od 1 września 2001 r., art. 161 ustawy z dnia 1 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 65, poz. 385 ze zm.) przewiduje zaskarżalność tego rodzaju orzeczeń przed NSA. Jednak orzeczenia dotyczące skarżących zostały wydane wcześniej, w latach 1996 i 1997. W sprawach skarżących nie składano natomiast rewizji nadzwyczajnej, a zatem brak jest podstaw do zastosowania wobec nich konsekwencji art. 9 ust. 3 ustawy zmieniającej. Oznacza to niedopuszczalność merytorycznego rozpoznania skargi i jej odrzucenie.

4. Zdaniem skarżącego art. 9 ust. 3 ustawy zmieniającej (stanowiący, że wcześniej rozpatrzone sprawy dyscyplinarne mogą być skierowane na drogę sądową, o ile dotyczy to spraw, w których wniesiono, a jeszcze nie rozpatrzono rewizje nadzwyczajne) narusza zakaz zamykania drogi sądowej wyrażony *expressis verbis* w art. 77 ust. 2 Konstytucji. Ograniczenie drogi sądowej w prawomocnie zakończonym postępowaniu dyscyplinarnym studenta ma swoje normatywne źródło właśnie w zaskarżonym przepisie. On zatem tworzył podstawę do odrzucenia skargi przez NSA. Niekonstytucyjność zaś polega na sprzeczności z art. 31 ust. 3 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Wykluczenie drogi sądowej do rozpatrywania dyscyplinarnych spraw studentów nie było „konieczne w demokratycznym państwie”, ponieważ nie wymagało tego którekolwiek z kryteriów sformułowanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji (ochrona bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrona środowiska, zdrowia, moralności publicznej, wolności i praw innych osób). Skarżący podniósł, że przepis art. 9 ust. 3 ustawy zmieniającej narusza także prawo do równego traktowania – w prawie do sądu – przez władzę publiczną podmiotów odznaczających się tą samą cechą i będących w identycznym położeniu – cechą wspólną jest prawomocna kara dyscyplinarna. Skarżący wskazał, że rewizje nadzwyczajne mogły być wnoszone od kar dyscyplinarnych wydalenia z uczelni lub zawieszenia w prawach studenta, legitymację zaś do ich wniesienia miał jedynie rektor ALBO uczelniany organ

samorządu studenckiego. Ci zaś z oczywistych względów nie byli zainteresowani wnoszeniem rewizji nadzwyczajnych w sprawach rozstrzygniętych zgodnie z ich wnioskiem. Dlatego wybór kryterium różnicowania sytuacji ukaranych dyscyplinarnie studentów jest nierównym traktowaniem jednakowych sytuacji, co stanowi naruszenie prawa do równego traktowania.

5. Prokurator Generalny w pisemnym stanowisku z 29 września 2003 r. wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1992 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) z powodu niedopuszczalności wydania orzeczenia. Zdaniem Prokuratora Generalnego zakwestionowany przepis nie stanowił podstawy odrzucenia skargi przez NSA. Przepisy art. 9 ustawy zmieniającej mają charakter przejściowy i normują sposób zakończenia będących w toku postępowań w sprawach dyscyplinarnych nauczycieli akademickich i studentów. Art. 9 ust. 2 i 3 dotyczą prawomocnych orzeczeń dyscyplinarnych odnoszących się do nauczycieli akademickich i studentów, od których zostały wniesione rewizje nadzwyczajne na podstawie przepisów obowiązujących przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej. Zgodnie z ust. 2 art. 9 rewizje te nie podlegają rozpoznaniu. Natomiast art. 9 ust. 3 stanowi, że:

– ukarany nauczyciel akademicki – jeśli od prawomocnego orzeczenia o ukaraniu wniesiona została rewizja nadzwyczajna – może, w terminie 30 dni od wejścia w życie ustawy zmieniającej, wnieść od tego orzeczenia odwołanie do Sądu Apelacyjnego w Warszawie – Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych.

– student – jeśli od prawomocnego orzeczenia o ukaraniu karą zawieszenia w korzystaniu z określonych praw studenta na okres do jednego roku lub wydalenia z uczelni została wniesiona rewizja nadzwyczajna, również w terminie 30 dni od wejścia w życie ustawy zmieniającej, może wnieść na to orzeczenie skargę do NSA.

Stan faktyczny sprawy skarżącego nie odpowiada zatem sytuacji unormowanej przez intertemporalną normę art. 9 ust. 3 ustawy zmieniającej. Zdaniem Prokuratora Generalnego przepis ten nie stanowił podstawy ostatecznego rozstrzygnięcia o konstytucyjnych prawach skarżącego i skargę należy uznać za niedopuszczalną.

6. Marszałek Sejmu pismem z 15 kwietnia 2004 r. wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Uzasadnienie stanowiska Marszałka Sejmu jest zbieżne z uzasadnieniem stanowiska Prokuratora Generalnego wyrażonym w tej sprawie.

7. Pełnomocnik skarżącego w piśmie procesowym z 28 kwietnia 2004 r., ustosunkowując się do stanowisk Marszałka Sejmu i Prokuratora Generalnego, w których wypowiedzieli się za umorzeniem postępowania z powodu niedopuszczalności wydania orzeczenia, stwierdził, że sugerowane rozwiązanie zmierza „w kierunku dalszego nierozwiązania problemu oczywistej niekonstytucyjności sytuacji prawnej, w której pewna klasa orzeczeń dyscyplinarnych wydanych po wejściu w życie Konstytucji RP (z) 17 października 1997 r., a przed nowelizacją ustawy o szkolnictwie wyższym (1 września 2001 r.) pozostawiona została poza kontrolą sądową. Do klasy tej należy właśnie orzeczenie dotyczące skarżącego z 12 listopada 1997 r.”. Podniósł też, wskazując konkretne orzeczenia, że w okresie od wejścia w życie Konstytucji RP do czasu wejścia w życie ustawy zmieniającej panował w orzecznictwie sądowym zamęt w kwestii drogi sądowej spraw dyscyplinarnych studentów i kontroli orzeczeń dyscyplinarnych. Dopiero po wejściu w życie ustawy zmieniającej została otwarta droga sądowa w sprawach dyscyplinarnych studentów i skarga konstytucyjna skierowana jest właśnie przeciwko tej

regulacji jako niepełnej – pomijającej, ograniczającej. Do czasu dokonania implementacji konstytucyjnego prawa do sądu w ustawie o szkolnictwie wyższym ustawą zmieniającą skarżący nie miał możliwości uruchomić postępowania skargowego przed Trybunałem Konstytucyjnym, bowiem brak określonej regulacji w systemie prawnym nie może stanowić wyłącznego przedmiotu skargi konstytucyjnej.

Odwołując się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, pełnomocnik skarżącego wywiódł, że „o ile parlamentowi przysługuje bardzo szerokie pole decyzji, jakie materie wybrać do normowania w drodze stanowionych przez siebie ustaw, to skoro decyzja taka zostanie już podjęta, regulacja danej materii musi zostać dokonana przy poszanowaniu wymagań konstytucyjnych. Jednym z takich wymagań jest nakaz poszanowania zasady równości, oznaczający m.in. zakaz stanowienia regulacji, które dyskryminują lub w sposób nieuzasadniony uprzywilejowują poszczególne grupy adresatów. Jeżeli przepis ustawy enumeruje sytuacje, do których ustawa ta może mieć zastosowanie, to tym samym wyklucza zastosowanie tej ustawy do sytuacji pozostałych”.

Niewątpliwym przedmiotem regulacji art. 9 ustawy zmieniającej było konstytucyjne prawo do sądu w sprawach dyscyplinarnych studentów. Pojawiła się zaskarżalność orzeczeń dyscyplinarnych dotyczących studentów do NSA. Jednak zaskarżalność ta w art. 9 ust. 3 ustawy zmieniającej została świadomie przez ustawodawcę ograniczona tylko do tych prawomocnych orzeczeń dyscyplinarnych, od których zostały wniesione, i nierozpatrzone, rewizje nadzwyczajne. Przepis art. 9 ust. 3 ustawy zmieniającej był podstawą ostatecznego orzeczenia, które legło u podstaw skargi konstytucyjnej, ponieważ skarżący zaskarżył do NSA prawomocne orzeczenie dyscyplinarne wydane przed 1 września 2001 r., od którego nie przysługiwała rewizja nadzwyczajna. Konkludując, pełnomocnik skarżącego stwierdził, że gdyby nie ograniczająca przesłanka („których dotyczyły rewizje nadzwyczajne”), to wówczas skarga ukaranego studenta nie zostałaby odrzucona przez NSA jako niedopuszczalna, a więc treść zaskarżonego przepisu implikowała rozstrzygnięcie o odrzuceniu skargi.

## II

Na rozprawie skarżący podtrzymał wniosek i argumentację zawartą w jego uzasadnieniu oraz w piśmie procesowym złożonym przez pełnomocnika.

Przedstawiciel Sejmu podtrzymał stanowisko wyrażone na piśmie przez Marszałka Sejmu.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego wyjaśnił, że w stanowisku pisemnym odniesiono się do zaskarżonego przepisu art. 9 ust. 3 ustawy zmieniającej od strony formalnej jako do przepisu mającego charakter przejściowy.

Stwierdził, że – oceniając zaskarżony przepis merytorycznie – art. 9 ust. 3 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim uniemożliwia wniesienie przez studentów skargi do NSA od prawomocnych orzeczeń dyscyplinarnych, od których nie wniesiono rewizji nadzwyczajnych, jest niezgodny z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Stwierdził ponadto, że w przypadku orzeczenia niezgodności zaskarżonego przepisu z wyżej wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi zbędne jest badanie zgodności zaskarżonego przepisu z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Przesłanki i tło skargi konstytucyjnej

1.1. Na wstępie należy przeanalizować przesłanki skargi konstytucyjnej. Jest to tym bardziej konieczne, że Prokurator Generalny złożył wniosek o umorzenie postępowania, uznając, iż w skardze nieprawidłowo wskazano przepis stanowiący podstawę rozstrzygnięcia, a zatem zachodzi tu brak jednej z przesłanek wymaganych przez art. 79 Konstytucji w celu merytorycznego rozpoznania skargi. Zaskarżony przepis zawiera normy prawa intertemporalnego rozszerzające działanie w czasie nowelizacji ustawy o szkolnictwie wyższym. Nowelizacja ustawy umożliwiła sądową kontrolę orzeczeń dyscyplinarnych dotychczas przez ustawę wykluczoną. Zaskarżony art. 9 ust. 3 ustawy zmieniającej wprowadzaną przez tę nowelę sądową kontrolę orzeczeń dyscyplinarnych rozciąga dodatkowo na niektóre postępowania wszczęte dawniej, pod rządem dawnego prawa, jednak ogranicza je do tych tylko, w których doszło do złożenia rewizji nadzwyczajnej. W tych sprawach już złożone rewizje nadzwyczajne nie ulegają rozpoznaniu (art. 9 ust. 2 ustawy zmieniającej), ukarany przez krótki czas (30 dni) po wejściu w życie noweli, mógł żądać dokonania kontroli sądowej. Uprawnienie to dotyczy więc tylko swości rozumianych „spraw w toku” (tj. zakończonych prawomocnym orzeczeniem komisji dyscyplinarnej, jednakowoż poddanych dalszej kontroli w trybie rewizji nadzwyczajnej).

Skarżący w niniejszej sprawie spotkał się z odmową kontroli zapadłego w jego sprawie orzeczenia dyscyplinarnego przez NSA (II SA/Wr 2389/2001 z 29 listopada 2002 r.), a to z uwagi na fakt, iż „orzeczenia dotyczące skarżących dotyczą roku 1997 i 1996, a więc gdy w tamtym czasie ustawodawca takiej zaskarżalności nie przewidywał...”. Cytat ten wskazuje, że choć w treści orzeczenia NSA wyraźnie nie powołano art. 9 ust. 3 ustawy zmieniającej, to jednak właśnie kwestia intertemporalna (zakres czasowy stosowania ustawy o szkolnictwie wyższym, w wersji znowelizowanej) legła u podstaw rozstrzygnięcia, determinując jego treść i konkretyzując pozycję prawną skarżących. Tę zaś właśnie kwestię intertemporalną rozstrzygał zaskarżony przepis. On bowiem pozbawiał osoby znajdujące w sytuacji takiej jak skarżący możliwości skorzystania z drogi sądowej, skądinąd otwartej przez nowelizację ustawy.

Zakres obowiązywania przepisu należy analizować funkcjonalnie, tj. w ścisłym związku z kwestią jego stosowania w czasie. Fakt, że w jakimś zakresie ustawodawca nie wypowiada się wyraźnie co do kwestii intertemporalnej (stosowania ustawy do sytuacji zapoczątkowanych przed wejściem w życie ustawy) – bynajmniej nie oznacza istnienia luki w prawie. Ustawodawca, nieregulując wyraźnie kwestii intertemporalnej, otwiera drogę do tego, aby w danej sytuacji stosować zasadę *tempus regit actum*. Tak więc i wobec braku wyraźnej regulacji intertemporalnej kwestia międzyczasowa i tak będzie rozstrzygnięta, tyle że na korzyść zasady bezpośredniego stosowania ustawy nowej, od momentu wejścia jej w życie do stosunków nowo powstających i tych, które trwając w momencie wejścia w życie ustawy – nawiązały się wcześniej. Taka właśnie sytuacja spowodowała nieobjęcie sytuacji skarżącego działaniem ustawy zmieniającej uzyskującej wyjątkowo, w zakresie wyszczególnionym w art. 9 ust. 3, działanie wobec sytuacji zaistniałych przed 1 września 2001 r. Dlatego trudno podzielić pogląd Prokuratora Generalnego, iż niniejsza skarga konstytucyjna w tym zakresie wykazuje brak formalny polegający na zaskarżeniu przepisu nie będącego podstawą orzekania w sprawie. Stanowisko sądu orzekającego było bowiem determinowane właśnie kwestionowanym w skardze ukształtowaniem zakresu przepisów intertemporalnych określających zakres stosowania możliwości sądowego zaskarżania orzeczeń dyscyplinarnych, co było *novum* wprowadzonym przez ustawę zmieniającą.

Już tylko na marginesie należy wskazać, że stanowisko Prokuratora Generalnego jest niekonsekwentne. W osnowie wypowiada się za umorzeniem postępowania – z

powodu braku formalnego, natomiast stanowisko pisemne kończy stwierdzeniem, że „stan faktyczny sprawy skarżącego nie odpowiada sytuacji unormowanej przez intertemporalną normę art. 9 ust. 3 ustawy zmieniającej”, co sugeruje wadliwe dobranie wzorca kontroli, nie zaś brak przesłanki formalnej.

1.2. Przed przystąpieniem do analizy merytorycznej skargi należy wskazać jej tło, które wynika z łączności niniejszej sprawy z innymi skargami skarżącego już rozpatrywanymi przez Trybunał Konstytucyjny, a także ze sprawami toczącymi się z jego inicjatywy przed sądami powszechnymi. Wszystkie one dotyczyły sądowej kontroli orzeczeń dyscyplinarnych. Skarżący w wielu postępowaniach usiłował bezskutecznie uzyskać sądową kontrolę kilku orzeczeń dyscyplinarnych wydanych wobec niego w roku 1997, a więc już po wejściu w życie Konstytucji RP.

W sprawie SK 15/98 z 9 maja 2000 r., OTK ZU nr 4/2000, poz. 113, Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w przedmiocie zbadania zgodności z Konstytucją art. 19 pkt 3 ustawy o NSA (przepis określający zakres właściwości kontrolnej NSA i przewidujący brak właściwości NSA w sprawach dyscyplinarnych – brzmienie art. 19 pkt 3 w dacie wniesienia skargi SK 15/98). Trybunał wówczas uznał, że nowelizacja art. 19 pkt 3 ustawy o NSA, dokonana w okresie między wydaniem orzeczenia NSA stanowiącego przesłankę skargi a orzeczeniem TK, jest przesłanką umorzenia postępowania z mocy art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Nowelizacja polegała na zastąpieniu generalnego wyłączenia właściwości NSA w sprawach dyscyplinarnych (to kwestionował właśnie skarżący) formułą wprowadzającą subsydiarność tej właściwości (generalna właściwość sądów powszechnych). Trybunał umorzył więc postępowanie, argumentując, że w tej sytuacji „skarżący nie wykazali, że w sposób bezwzględny pozbawieni zostali prawa do sądu”, ponieważ „nie zwracali się o ochronę swych praw także do innych sądów”. Trybunał Konstytucyjny orzekł zatem wedle stanu prawnego z daty swego orzekania, gdy NSA posiadał już tylko subsydiarną właściwość kontroli w sprawach dyscyplinarnych. Trybunał Konstytucyjny nie rozważał przy tym możliwości orzekania na podstawie obecnie obowiązującego art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (przepis mówiący o możliwości kontroli konstytucyjności przepisów nieobowiązujących, gdy konieczne to jest z uwagi na ochronę praw i wolności jednostki). Przepis ten wszedł bowiem w życie dopiero od 8 października 2000 r. Zatem w dacie wyrokowania w sprawie SK 15/98 Trybunał Konstytucyjny nie miał żadnej możliwości orzekać o konstytucyjności przepisów już nieobowiązujących – obecnie jest to objęte jego kompetencją, w granicach art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. W sprawie SK 15/98, mimo że nie uwzględniono wówczas skargi skarżącego, TK nie zakwestionował jednak samej zasady sądowej kontroli orzeczeń dyscyplinarnych. Przeciwnie, powołanie się w tym orzeczeniu na orzecznictwo na tle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, a także argumentacja kwestionująca tryb kontroli dokonanej przed NSA, wskazują na przyjęcie w sprawie SK 15/98 założenia, iż sądowa kontrola orzeczeń dyscyplinarnych jest elementem gwarancji praw i wolności konstytucyjnych.

Problem sądowej kontroli orzeczeń sądów dyscyplinarnych z 1997 r. przez sądy powszechne w odniesieniu do skarżącego podjął z kolei Sąd Najwyższy w uchwale z 18 stycznia 2001 r., III ZP 28/00. Uznano tam, iż orzeczenie odwoławczej komisji dyscyplinarnej dla studentów może być podstawą zaskarżenia do sądu powszechnego, a to na podstawie art. 45 ust. 1 i art. 177 Konstytucji. Uchwała ta została podjęta w postępowaniu dotyczącym i inicjowanym przez skarżącego w niniejszej sprawie Jacka Bąbkę. Uchwała Sądu Najwyższego po pierwsze więc - opowiadała się za samą zasadą dopuszczalności sądowej kontroli sądów dyscyplinarnych dla studentów, po drugie zaś - wyciągała wnioski z nowelizacji art. 19 pkt 3 ustawy o NSA, gdzie właściwość w tych

sprawach zasadniczo przyznano sądom powszechnym. Sąd Najwyższy wprost powiedział, że sądy powszechne sprawują w tym zakresie kontrolę, ponieważ tego wymagają przepisy Konstytucji.

Jak jednak wynika z obecnie rozpatrywanej skargi: „sugestie i zabiegi interpretacyjne Trybunału zawarte w uzasadnieniu ...postanowienia z 9 maja 2000 r., SK 15/98 (zaskarżanie orzeczenia dyscyplinarnego na drodze postępowania cywilnego przed sądami powszechnymi), wysiłki uchwałotwórcze Sądu Najwyższego (uchwała Sądu Najwyższego z 18 stycznia 2001 r., III ZP 28/00), stoją w wyraźnej opozycji z konsekwentnym orzecznictwem wrocławskich sądów powszechnych, w tym szczególnie Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu, który zdecydowanie popiera pogląd wyrażony w zdaniu odrębnym do cytowanej uchwały przez sędziego Sądu Najwyższego Józefa Iwulskiego, że <droga procesu cywilnego jest całkowicie nieodpowiednia dla rozpoznawania odwołań od orzeczeń komisji dyscyplinarnej dla studentów, gdyż żaden przepis nie przewiduje procedury rozpoznania takiego odwołania, a w procedurze cywilnej brak jest odpowiedniej aparatury do takiego rozpoznania>. Zarówno sądy powszechne, jak i Sąd Administracyjny konsekwentnie odrzucają – ze względu na niedopuszczalność drogi sądowej – żądanie skarżącego kontroli sądowej orzeczenia dyscyplinarnego Odwoławczej Komisji Dyscyplinarnej z 12 listopada 1997 r.”.

Skarżący zatem w wielu kolejnych postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym i sądami powszechnymi dążący do podważenia tego ostatniego rozstrzygnięcia uważa się za ofiarę „klinczu proceduralnego” (sformułowanie skargi) uniemożliwiającego mu uzyskanie sądowej kontroli tego orzeczenia. Godne jest podkreślenia, że chodzi o orzeczenie dyscyplinarne zapadłe już po wejściu w życie Konstytucji, przewidującej zakaz zamykania drogi sądowej (art. 77 ust. 2). Zaznaczyć należy, że dopiero właśnie ustawa zmieniająca (fragmentarycznie, w zakresie określenia zakresu stosowania do spraw rozstrzygniętych przed jej wejściem w życie) zaskarżona w niniejszej sprawie doprowadziła do uzyskania stanu zgodności z Konstytucją w tym zakresie. Tak więc ustawa zmieniająca doprowadziła do sądowej zaskarżalności orzeczeń dyscyplinarnych, do czego skarżący dążył w postępowaniach wszczynanych w Trybunale Konstytucyjnym i w sądach powszechnych, po wejściu w życie Konstytucji werbalizującej w artykułach 45 i 77 ust. 2 prawo do sądu. Jednakowoż ukształtowanie przepisów przejściowych w ustawie zmieniającej spowodowało, że tylko część rozstrzygnięć zapadłych w sprawach toczących się już pod rządem Konstytucji została poddana nowej regulacji w ustawie o szkolnictwie wyższym.

1.3. Naruszenie prawa konstytucyjnego: wyłączenie prawa do sądu w zakresie, w jakim o nim mówi art. 77 ust. 2 Konstytucji. W zakresie przesłanek skargi należy uznać, że zostały one wykazane (ostateczność rozstrzygnięcia NSA z 29 listopada 2002 r., II SA/Wr 2389/2001; spełnienie innych formalnych przesłanek skargi co do sposobu jej sporządzenia i terminu wniesienia). Zarzut naruszenia prawa konstytucyjnego dotyczy wyłączenia prawa do sądu w zakresie, w jakim o nim mówi art. 77 ust. 2 Konstytucji będący jednym z aspektów prawa do sądu w ogólności (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Nie ulega przy tym wątpliwości, że choć prawo do sądu w ogólności było – jako prawo podmiotowe jednostki – znane także w okresie przedkonstytucyjnym, to jednak jego treść nie obejmowała konstytucyjnego zakazu czynienia w nim wyjątków przez wyłączenie drogi sądowej w ustawodawstwie zwykłym. Tego rodzaju kształt i treść prawa do sądu zyskały rangę konstytucyjną z dniem wejścia w życie Konstytucji z 1997 r. Z uwagi na zakres czasowy skargi można więc pominąć problem zakresu i prawnej podstawy ewentualnej konstytucjonalizacji prawa do sądu w okresie obowiązywania Konstytucji z 1952 r. w jej różnych wersjach. Niewątpliwie jest natomiast, że od 17 października 1997 r. obowiązywał

przepis art. 77 ust. 2 i wynikający z niego zakaz dla ustawodawcy zwykłego czynienia przezeń ograniczeń w zakresie zamykania drogi sądowej. Tak się właśnie sprawa miała na tle obowiązującego w dacie wejścia w życie Konstytucji i orzeczenia dyscyplinarnego w sprawie J. Bąbki brzmienia ustawy o szkolnictwie wyższym. Sprawy dyscyplinarne niewątpliwie należą do kategorii, gdzie wymaga się sądowej kontroli w świetle unormowania praw człowieka. Wskazuje na to utrwalone orzecznictwo na tle art. 6 EKPCz. Wejście w życie Konstytucji z 1997 r. dokonało się jednak w sytuacji, gdy ustawodawstwo zwykle nie w pełni odpowiadało aksjologii konstytucyjnej i dopiero stopniowo uzyskiwało tę zgodność na skutek działania legislatury oraz korygującego i inspirującego działania praktyki orzeczniczej. Działanie korygujące polega na łagodzeniu działania dawnego prawa, poprzez odczytywanie go w świetle przepisów Konstytucji. Natomiast działanie inspirujące poprzez sugerowanie legislatorowi niezbędnych zmian. Na tle zmian w zakresie sądowej kontroli nad orzeczeniami dyscyplinarnymi zauważyć można przejawy obu tendencji. Istniejący w momencie wejścia w życie Konstytucji z 1997 r. brak sądowej kontroli w tym zakresie został:

– najpierw złagodzony na skutek zmiany ustawy o NSA (od 1 stycznia 2000 r. zmiana zakazu bezwzględnego w zakaz względny, wyrażony pośrednio, na skutek wprowadzenia w art. 19 pkt 3 ustawy o NSA subsydiarności kontroli sądowno-administracyjnej, przy zastrzeżeniu domniemania właściwości sądów powszechnych);

– następnie uznany w drodze orzecznictwa (por. cytowane orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego SK 15/98 z 9 maja 2000 r. oraz bardzo dobitnie Sądu Najwyższego z 18 stycznia 2001, III ZP 28/00) za nieprawidłowy przez wyrażenie sugestii, iż mimo braku wypowiedzi ustawodawcy *expressis verbis* istnieje sądowa kontrola orzeczeń dyscyplinarnych, mająca swe umocowanie bezpośrednio w przepisach Konstytucji;

– w końcu zlikwidowany przez ustawodawcę przez zmianę ustawy o szkolnictwie wyższym w art. 1 pkt 28 ustawy zmieniającej. Zmiana ta oddziałuje na przyszłość od daty wejścia w życie w noweli. Natomiast w stosunku do sytuacji istniejących wcześniej – tylko w zakresie wyznaczonym przez art. 9 ust. 3 ustawy zmieniającej.

Jak z tego wynika, od czasu wejścia w życie Konstytucji istnienie konstytucyjnego prawa przewidzianego w art. 77 ust. 2 nie ulegało wątpliwości – co do zasady. Problem stanowiło natomiast to, że istniały w ustawodawstwie zwykłym wyłączenia sądowej kontroli w sprawach dyscyplinarnych. Z uwagi na brak stosownej regulacji w ustawodawstwie zwykłym (przed wejściem w życie Konstytucji) brak ten w praktyce początkowo (także po wejściu w życie Konstytucji) interpretowano jako zamknięcie drogi sądowej w tych sprawach. Następnie istniały wątpliwości co do podziału kompetencji między sądami powszechnymi i NSA (których istnienie podkreślał Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu SK 15/98 z 9 maja 2000 r. i które zadecydowały o treści tego rozstrzygnięcia). Wątpliwości te rozstrzygnął wreszcie Sąd Najwyższy w uchwale III ZP 28/00. Jednakże realizacja tej uchwały przebiegała w praktyce sądów niższych z oporami. Kres temu położyła ustawa zmieniająca, wyraźnie w zakresie swej czasowej właściwości wprowadzająca kontrolę sądów powszechnych nad orzeczeniami dyscyplinarnymi. Zaskarżone w niniejszej sprawie ujęcie kwestii intertemporalnej co do okresu poprzedzającego wejście w życie ustawy zmieniającej oznacza – i to jest przedmiotem obecnej skargi – istnienie wątpliwości co do okresu poprzedzającego zmianę ustawodawstwa zwykłego, zapoczątkowanego datą wejścia w życie Konstytucji. Orzecznictwo sądów powszechnych i NSA (inaczej natomiast Sąd Najwyższy w uchwale III ZP 28/00), jak na to wskazują okoliczności niniejszej skargi konstytucyjnej, uważa bowiem, że orzeczenia dyscyplinarne zapadły po wejściu w życie Konstytucji, a przed uregulowaniem kwestii na przyszłość w ustawie zmieniającej – podlegają kontroli sądowej tylko w zakresie wskazanym w zaskarżonym art. 9 ust. 3 ustawy zmieniającej.



Konstytucyjność tego ostatniego przepisu jest natomiast przedmiotem niniejszego rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny.

## 2. Skarga na zaniechanie ustawodawcze czy na pominięcie ustawodawcze

2.1. Regulacja kwestii intertemporalnej – problem granic swobody regulacyjnej ustawodawcy.

Ustawodawca w wypadku regulacji zagadnień intertemporalnych dysponuje znaczną, choć nie nieograniczoną swobodą. Stanowiąc nowe prawo, może nawet nadawać mu moc wsteczną, jakkolwiek w tym zakresie jego możliwości wyznacza *acquis constitutionnel* ukształtowany na tle art. 2 Konstytucji. Ustawodawca ma więcej swobody w zakresie czasowego działania nowych przepisów w odniesieniu do stosunków w toku, określając ich prawny reżim. Może bowiem przewidywać bezpośrednie działanie nowych przepisów („przechwycenie sprawy” przez reżim nowego prawa, od daty jego wejścia w życie). Może także przewidzieć dalsze stosowanie dawnej ustawy wobec takich stosunków. Gdy ustawodawca milczy w kwestii intertemporalnej, zasadniczo przyjmuje się, że zakres stosowania ustawy jest wyznaczony gdy idzie o datę początkową – datą jej wejścia w życie. To oznacza, że ustawę nową należy stosować także co do stosunków zaistniałych wcześniej (zasada bezpośredniego działania ustawy nowej, od daty jej wejścia w życie). Na tle niniejszej sprawy ustawodawca zastosował do regulacji kwestii intertemporalnej regułę bezpośredniego działania ustawy nowej, poddając jej także „stosunki w toku” swoiście rozumiane. Ustawa zmieniająca wprowadziła tryb sądowej kontroli (sądy powszechne wskazane *expressis verbis*). Ponieważ tego trybu poprzednio w prawie pozytywnym wyraźnie nie przewidziano, jedynymi „stosunkami w toku” były te, w których wniesiono rewizję nadzwyczajną. Od momentu złożenia tej rewizji do jej rozpoznania istniał bowiem stan „sprawy w toku”. I te właśnie sprawy poddano zasadzie bezpośredniego działania ustawy nowej, rozszerzając w ten sposób czasowy zakres działania ustawy zmieniającej. Natomiast wobec spraw zakończonych w prawomocny sposób wcześniej, bez wnoszenia rewizji nadzwyczajnej, nie istniał żaden stan zawisłości. Dlatego ma rację Prokurator Generalny, wskazując, że sytuacja skarżącego wykracza poza zakres działania art. 9 ust. 3 zaskarżonej ustawy. Po to, aby sięgnąć do tego rodzaju stanów już ukształtowanych w prawomocny sposób przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, nie podlegających wzruszeniu nawet nadzwyczajnymi środkami odwoławczymi, ustawodawca, regulując czasowy zakres działania ustawy zmieniającej, musiałby posłużyć się instytucją wstecznego działania nowego prawa, czego jednak nie uczynił.

2.2. Stawiając zarzut zbyt wąskiego zakresu normowania przewidzianego w art. 9 ust.3 ustawy nowelizującej, skarżący kwestionuje ten właśnie sposób uregulowania kwestii intertemporalnej, obejmujący możliwością skorzystania z sądowej kontroli orzeczeń dyscyplinarnych przez osoby poddane temu postępowaniu przed datą wejścia w życie ustawy nowelizującej, jednakże te tylko, w sprawach których wniesiono rewizję nadzwyczajną. Rewizję nadzwyczajną można było wnosić tylko od kary wydalenia z uczelni lub zawieszenia w prawach studenta. Przy innych, lżejszych karach rewizji nadzwyczajnej nie można było wnosić. Zarzutem skargi objęte jest więc nie to, co powiedziano w art. 9 ust. 3 ustawy nowelizującej, lecz to, co w nim pominięto.

Od dawna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ukształtował się pogląd, iż w razie dokonania regulacji częściowej o niepełnym charakterze, możliwe jest zakwestionowanie zakresu takiej regulacji, w szczególności rozważenia jej połączalności z zasadą równości. W orzeczeniu z 3 grudnia 1996 r. (K. 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52 s. 499) powiedziano: „Trybunał Konstytucyjny nie ma kompetencji orzekania o

zaniechaniach ustawodawcy polegających na niewydaniu aktu, choćby obowiązek jego wydania wynikał z norm konstytucyjnych. W przypadku natomiast aktu ustawodawczego wydanego i obowiązującego Trybunał Konstytucyjny ma kompetencję do oceny jego konstytucyjności również z tego punktu widzenia, czy w jego przepisach nie brakuje unormowań, bez których, ze względu na naturę objętej aktem regulacji, może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej. Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie pomiął, choć postępując zgodnie z Konstytucją, powinien był unormować”. Stanowisko to znalazło kontynuację w dalszym orzecznictwie, już pod rządem Konstytucji z 1997 r. (por. wyroki z: 6 maja 1998 r., K. 37/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 33, s. 198; 30 maja 2000 r., K. 37/98, OTK ZU nr 4/2000, poz. 112, s. 595, 24 października 2000 r., SK 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 256, s. 1240). Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego uznaje szerokie pole decyzji zastrzeżone dla parlamentu co do wyboru materii do normowania w postaci ustaw. Skoro jednak parlament podejmuje decyzję w tej sprawie, to regulacja musi być dokonana przy poszanowaniu wymagań konstytucyjnych. W szczególności, nie będzie dopuszczalne stanowienie regulacji w nieuzasadniony, arbitralny sposób dyskryminującej lub uprzywilejowującej poszczególne grupy adresatów. Tak więc zakres podmiotowy zastosowania ustawy lub jej pojedynczej normy musi odpowiadać tym wymaganiom (por. SK 22/01 z 24 października 2001 r., OTK ZU nr 7/2001, poz. 216). Biorąc pod uwagę dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, należy zatem uznać, że w niniejszym wypadku mamy do czynienia nie z zaniechaniem ustawodawczym (wówczas kognicja Trybunału Konstytucyjnego byłaby wyłączona, ponieważ nie orzeka on o lukach w prawie), lecz z pominięciem ustawodawczym, a więc z sytuacją, gdy integralną, funkcjonalną częścią jakiejś normy powinien być pewien element regulacji. To zaś wymaga dalszej analizy ze strony Trybunału Konstytucyjnego, aby doprowadzić do oceny, czy ustawodawca w danym wypadku zachował się arbitralnie, czy też nie przekroczył granic swej regulacyjnej swobody.

2.3. Ustawodawca, wprowadzając nową regulację, czyni to z myślą o przyszłości. Wsteczne działanie prawa powinno być wyjątkiem uzasadnionym w niezwykle staranny sposób ważnymi względami. Tak np. uczynił ustawodawca wprowadzając w 2000 r. art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, dopuszczając kontrolę konstytucyjności ustaw już nieobowiązujących, jeżeli jest to konieczne z uwagi na ochronę konstytucyjnych praw i wolności. Wskazano tu bowiem kryterium, które może być pomocne przy ocenie konstytucyjności retroaktywności. W wypadku, który stanowi przedmiot niniejszej skargi konstytucyjnej, należy dostrzegać, że zarzut skargi nie idzie w kierunku zakwestionowania braku poddania ustawie zmieniającej stanów przeszłych w ogólności. Zarzut dotyczy nieobjęcia czasowym zakresem działania tylko orzeczeń dyscyplinarnych wydanych pod rządem Konstytucji z 1997 r. (tak jest w wypadku skarżącego). Od 17 października 1997 r. (wejście w życie Konstytucji) można bowiem mówić o nadaniu konstytucyjnemu prawu do sądu treści wynikającej z – nie mającego odpowiednika pod rządami dawniej obowiązującej konstytucji – art. 77 ust. 2 w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Dopiero bowiem od tej daty istnieje – wysłowiony wyraźnie – wzorzec konstytucyjny, wskazany w niniejszej sprawie. Nie chodzi więc o odniesienie zakresu stosowania ustawy zmieniającej, gdy idzie o jej wsteczny zakres czasowy do nieograniczonej przeszłości, ale o takie jej ukształtowanie w czasie, aby umożliwiło to sądową kontrolę orzeczeń dyscyplinarnych zapadających pod rządem Konstytucji, a co wynika z powołanych wzorców konstytucyjnych.

Od momentu wejścia w życie Konstytucji istniała bowiem konieczność zapewnienia sądowej kontroli orzeczeń w sprawach dyscyplinarnych, w których

dotychczasowe ustawodawstwo zwykle taką możliwość wyłączało (art. 77 ust. 2 Konstytucji). W tym zakresie istniał konstytucyjny obowiązek legislatywy doprowadzenia do zgodności między Konstytucją i ustawodawstwem zwykłym. Nastąpiło to, jednakże z kilkuletnim opóźnieniem, właśnie w ustawie zmieniającej. Jednakże to pozytywne działanie odniesiono tylko do fragmentu przeszłości wyznaczonego ramami art. 9 ust. 3 ustawy zmieniającej. Pominięto natomiast sytuacje (w których się mieści sprawa skarżącego), gdy orzeczenie dyscyplinarne zapadło wprawdzie po wejściu w życie Konstytucji, lecz przed uzgodnieniem z nią stanu ustawodawstwa zwykłego, a nadto w sprawie nie wniesiono rewizji nadzwyczajnej. Jeżeli na ustawę zmieniającą patrzeć jako na działanie zmierzające do uzgodnienia ustawodawstwa zwykłego z wymaganiami Konstytucji, to ustawodawca zwykły nie utrzymał się w ramach skądinąd przysługującej mu swobody regulacyjnej dotyczącej regulacji czasowego zakresu działania ustawy. Kształtując w sposób wskazany w zaskarżonym art. 9 ust. 3 ustawy zmieniającej kryteria zastosowania tej ustawy do stanów istniejących po 17 października 1997 r. (orzeczeń dyscyplinarnych wydanych po tej dacie) a wejściem w życie ustawy przewidującej wyraźnie sądową kontrolę tych orzeczeń – uczynił to w sposób fragmentaryczny. Zdecydował o tym wybór kryterium procesowego: „sprawy w toku”, rozumianej jako zawisłość nadzwyczajnego środka kontroli orzeczeń dyscyplinarnych. Tymczasem *ratio* zmiany dotyczyła kryterium materialnoprawnego: zapewnienia, aby ustawodawstwo zwykle realizowało konstytucyjną aksjologię wyrażoną w art. 77 ust. 2 w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Dlatego należy zgodzić się z poglądem skargi, iż wybór kryterium decydującego o czasowym zakresie działania ustawy zmieniającej jest nieadekwatny i nie zapewnia realizacji celu zmiany – zapewnienia sądowej kontroli orzeczeń dyscyplinarnych od momentu wejścia w życie Konstytucji. Oznacza to naruszenie art. art. 45 i 77 ust. 2.

### 3. Naruszenie art. 32 ust. 1 Konstytucji

Arbitralna nierówność traktowania na tle art. 9 ust. 3 ustawy zmieniającej polegała na tym, że z grupy wszystkich orzeczeń dyscyplinarnych zapadłych po wejściu w życie Konstytucji wybrano te tylko, w których wniesiono rewizję nadzwyczajną nierozpoznaną w dacie wejścia w życie noweli. Tymczasem nie wszystkie orzeczenia dyscyplinarne, z uwagi na rodzaj ukarania, podlegały potencjalnej możliwości wnoszenia rewizji nadzwyczajnej. W szczególności kara taka, jakiej doznał skarżący (nagana z ostrzeżeniem) nie dawała możliwości wzruszenia takim nadzwyczajnym środkiem odwoławczym. Ponadto za arbitralne uznać należy obrane przez ustawodawcę kryterium także i z tej przyczyny, że wniesienie rewizji nadzwyczajnej było oddane w ręce osób i organów, które z natury rzeczy nie były zainteresowane wnoszeniem rewizji w sprawach, które kończyły się ukaraniem, a więc wedle ich wniosku, co stawało w dyskryminującej sytuacji osoby ukarane.

### 4. Skarga na przepis czy na nieprawidłową praktykę

Od momentu zmiany ustawy o NSA, ogłoszenia stanowiska Trybunału Konstytucyjnego wyrokiem w sprawie SK 15/98 z 9 maja 2000 r., a zwłaszcza uchwały Sądu Najwyższego ZP 28/00 z 18 stycznia 2001 r. praktyka (sądy powszechne i administracyjne) otrzymała wskazówkę, iż zasadą konstytucyjną jest sądowa kontrola orzeczeń dyscyplinarnych. Szczególne znaczenie ma tu orzeczenie Sądu Najwyższego, ponieważ – w przeciwieństwie do Trybunału Konstytucyjnego – ten właśnie sąd ma w wyższym stopniu możliwość działania wobec praktyki sądowej nie tylko *imperio rationis*. W cytowanej uchwale zajął on zaś stanowisko, iż nawet brak stosownego instrumentarium

w ustawodawstwie zwykłym nie zwalnia sądów od powinności posłuszeństwa Konstytucji. Odmienne stanowisko wyrażono w zdaniu odrębnym do orzeczenia Sądu Najwyższego, gdzie wypowiedziano myśl, że „droga procesu cywilnego jest całkowicie nieodpowiednia dla rozpoznawania odwołań od orzeczeń komisji dyscyplinarnej dla studentów, gdyż żaden przepis nie przewiduje procedury rozpoznania takiego odwołania, a w procedurze cywilnej brak jest odpowiedniej aparatury do takiego rozpoznania”. Jednakże tego typu rozumowanie, jak zastosowane w zdaniu odrębnym, wskazuje na odwrócenie hierarchii źródeł prawa. Niedoskonałości ustawy zwykłej, jej nieodpowiedniość, miałyby w tej sytuacji mieć znaczenie decydujące dla interpretacji przepisów Konstytucji. Tego rodzaju rozumowanie jest nieprawidłowe w odniesieniu do sytuacji regulowanych łącznie w Konstytucji i ustawie zwykłej, ponieważ to Konstytucja ma kształtować i wpływać na treść oraz zakres ustawy zwykłej, lecz nie odwrotnie (a tak właśnie ujęto sprawę w cytowanym zadaniu odrębnym do orzeczenia Sądu Najwyższego). Tak więc już w okresie między wejściem w życie Konstytucji a wejściem w życie ustawy zmieniającej wskazywano na możliwość i powinność istnienia sądowej kontroli orzeczeń dyscyplinarnych. Praktyka sądów niższych opowiadała się jednak za tradycyjnym odczytaniem przepisów ustawy o szkolnictwie wyższym z okresu przed wejściem w życie Konstytucji. To powodowało bezskuteczność wysiłków skarżącego usiłującego skorzystać ze swego konstytucyjnego prawa. Z uwagi na ukształtowanie procedury iluzoryczne było bowiem doprowadzenie w normalnym trybie odwoławczym do rozpoznania sprawy przez Sąd Najwyższy. Można też uznać za prawdopodobne, iż skarżący wykazujący aktywność wykraczającą ponad przeciętność, gdy idzie o inicjowanie spraw sądowych (przy czym aktywność ta charakteryzuje się zróżnicowanym poziomem problemowym i takąż dyscypliną wyводу), musi się liczyć ze zwiększonym krytycyzmem i ostrożnością sądów, które, z racji swej właściwości miejscowej, mają najczęściej do czynienia z jego wnioskami. Oznacza to w praktyce istnienie trudności, których istnienie skarżący podnosi w swej skardze. Jeżeli nawet praktyka sądowa w sprawach sądowej kontroli orzeczeń dyscyplinarnych w okresie między wejściem w życie Konstytucji a wejściem w życie ustawy zmieniającej mogła być ukształtowana tak, jak to sugerował Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu SK 15/98 i Sąd Najwyższy w uchwale ZP 28/00, to jednak nie oznaczało to, że była ona w rzeczywistości tak kształtowana we wszystkich sądach powszechnych. Dlatego w tym czasie brak skutecznej kontroli sądowej orzeczeń sądów dyscyplinarnych nie wynikał z przepisów, lecz zróżnicowanej (geograficznie) praktyki sądowej. Wejście w życie ustawy zmieniającej, wyraźnie określającej zakres swego czasowego obowiązywania, zmieniło o tyle sytuację, że wiązało się z istnieniem wyraźnego przepisu określającego ten zakres, a co za tym idzie sugerowało wykluczenie sądowej kontroli orzeczeń dyscyplinarnych zakresem tym nie objętych, jakkolwiek zapadły one już pod rządami Konstytucji. Od tego więc momentu brak sądowej kontroli orzeczeń dyscyplinarnych wiąże się już nie ze skargą „na stosowanie prawa”, lecz ze skargą „na przepis”.

## 5. Skutki orzeczenia

Eliminacja zaskarżonego przepisu będzie miała dwa skutki. Po pierwsze, otworzy drogę ustawodawcy do uregulowania na nowo sądowej kontroli orzeczeń dyscyplinarnych co do orzeczeń zapadłych po wejściu w życie Konstytucji, jeżeli ustawodawca zechce *ex post* ten brak naprawić. W szczególności będzie to wymagało wyboru bardziej właściwego kryterium determinującego czasowy zakres ustawy, której celem jest doprowadzenie do zgodności między ustawodawstwem zwykłym a Konstytucją – rezygnacja z dotychczasowego kryterium procesowego związanego z pojęciem „sprawy w toku” postępowania nadzwyczajno-rewizyjnego jako kryterium niezapewniającego osiągnięcia

celu regulacji podjętej przez ustawodawcę zwykłego i konieczność uwzględnienia jako kryterium kwestii terminu wydania orzeczenia dyscyplinarnego, w szczególności po 17 października 1997 r. Jednakże interwencja ustawodawcza nie jest tu bezwzględny warunkiem przywrócenia stanu konstytucyjności. Drugim skutkiem niniejszego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego jest bowiem powrót do stanu braku wyraźnego (wyrażonego *expressis verbis*) uregulowania w prawie pozytywnym (ustawa o szkolnictwie wyższym) sądowej kontroli orzeczeń dyscyplinarnych. Jest to stan, jaki istniał w okresie między 17 października 1997 r. (wejście w życie Konstytucji) a wejściem w życie art. 9 ust. 3 ustawy zmieniającej. W tym czasie istniała rozbieżność ocen między orzecznictwem Sądu Najwyższego i innych sądów. Sąd Najwyższy w sprawie III ZP 28/00 stwierdził, że w tym okresie istnieje konieczność sądowej kontroli orzeczeń dyscyplinarnych zapadłych pod rządami Konstytucji z 1997 r. dotyczących studentów. Z tym zapatrywaniem należy się zgodzić, podobnie jak z jego motywacją, podkreślającą konieczność sądowej kontroli decyzji dyscyplinarnych. Ostatecznym orzeczeniem, na tle którego doszło do sformułowania niniejszej skargi konstytucyjnej, jest postanowienie NSA z 29 listopada 2002 r. o sygn. akt II S.A./Wr 2389/2001. Ono bowiem przewidywało odrzucenie skargi, która z uwagi na art. 9 ust. 3 ustawy o szkolnictwie wyższym została uznana za niemieszczącą się w ramach kontrolnej właściwości NSA. Skoro zatem niniejsze orzeczenie uznaje za niekonstytucyjny art. 9 ust. 3 ustawy zmieniającej, oznacza to, że ustawa ta (od momentu ogłoszenia niniejszego wyroku) nie ma wyraźnych przepisów intertemporalnych. To powoduje, że wprowadzenie przez ustawodawcę zwykłego zasady kontroli sądowej orzeczeń dyscyplinarnych dotyczy terminu od daty wejścia w życie ustawy. Natomiast w odniesieniu do orzeczeń dyscyplinarnych zapadłych po wejściu w życie Konstytucji, a przed wejściem w życie ustawy zmieniającej zachowuje znaczenie zasada, którą sformułowano wyraźnie w orzeczeniu Sądu Najwyższego III ZP 28/00, tj. konieczność bezpośredniego uwzględniania art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 Konstytucji także w odniesieniu do sytuacji, gdy ustawa zwykła milczy na tematy intertemporalne, a jednocześnie nie przewiduje sądowej kontroli orzeczeń dyscyplinarnych. Uchwała Sądu Najwyższego w sprawie III ZP 28/00 wskazywała jako sądy właściwe do zrealizowania konstytucyjnego prawa do sądu – w odniesieniu do orzeczeń dyscyplinarnych – sądy powszechne. Ustawodawca natomiast, w ustawie zmieniającej, w tym zakresie przewidział kompetencję NSA. To wskazanie o systemowym charakterze jest wiążące i niekwestionowane konstytucyjnie w niniejszym orzeczeniu. Postanowienie NSA mające u swych podstaw art. 9 ust. 3 ustawy zmieniającej, a więc przepis uznany za niekonstytucyjny, wymaga wzruszenia, z uwagi na eliminację niekonstytucyjnego przepisu przez orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego. W stosunku do postanowienia NSA znajdzie zatem zastosowanie skutek przewidziany w art. 190 ust. 4 Konstytucji. Konieczność doprowadzenia do sanacji konstytucyjności po wyroku Trybunału Konstytucyjnego spoczywa na wszystkich organach stosujących prawo, a powinność ta wynika dla nich bezpośrednio z art. 190 ust. 4 Konstytucji. Dotyczy to także NSA i oceny przezeń sytuacji skarżącego. Musi być ona dokonana w świetle art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji (tak zresztą jak to uczynił Sąd Najwyższy w swoim czasie w orzeczeniu III ZP 28/00), a nie w świetle przepisu ustawy zwykłej – uznanego w niniejszym wyroku za niekonstytucyjny.

Zastrzec należy, że niniejsze rozstrzygnięcie nie wywiera żadnych skutków w zakresie spraw już rozstrzygniętych pozytywnie na tle art. 9 ust. 3 ustawy zmieniającej, przez przyznanie sądowej kontroli nad orzeczeniami dyscyplinarnymi w zakresie uregulowanym tym przepisem (przeprowadzenie sądowej kontroli orzeczeń dyscyplinarnych w stosunku do których w momencie wejścia w życie ustawy zmieniającej zawisła rewizja nadzwyczajna). Natomiast niniejsze orzeczenie umożliwia innym osobom – w stosunku do których zapadły orzeczenia dyscyplinarne po 17 października 1997 r. nie

objęte rewizjami nadzwyczajnymi (zakres negatywny art. 9 ust. 3 ustawy zmieniającej) – uzyskanie sądowej kontroli takich decyzji, a to w trybie wyznaczonym czasowymi ramami art. 190 ust. 4 Konstytucji.

## 6. Konkluzja

Na tle niniejszej sprawy doszło do naruszenia prawa do sądu (art. 45 ust. 1 w postaci określonej w art. 77 ust. 2 Konstytucji) przez nieprawidłowe określenie zakresu czasowego ustawy zmieniającej ustawę o szkolnictwie wyższym (art. 9 ust. 3). Nieprawidłowość polegała na pominięciu legislacyjnym (nie zaś na zaniechaniu legislacyjnym). W jego wyniku zbyt wąsko i fragmentarycznie przyznano sądową kontrolę nad orzeczeniami dyscyplinarnymi, jakie zapadły po 17 października 1997 r. Zamiast bowiem doprowadzić do zgodności między poziomem ochrony wynikającym z Konstytucji a ustawą zwykłą, co wymagało wprowadzenia sanacji w postaci poddania sądowej kontroli wszystkich orzeczeń zapadłych po 17 października 1997 r., regulując kwestie zakresu czasowego posłużono się niewłaściwym instrumentem. Wprowadzono tu bowiem zasadę bezpośredniego działania ustawy zmieniającej, opartą na kryterium procesowym „spraw w toku”. To wystarcza do regulacji kwestii międzyczasowej w wypadku zastąpienia jednej regulacji procesowej inną regulacją procesową. Nie wystarcza to jednak w sytuacji, gdy celem regulacji jest doprowadzenia do uzgodnienia między ustawodawstwem zwykłym i regulacją konstytucyjną. Wybór niewłaściwego kryterium, decydującego o zakresie zastosowania ustawy zmieniającej wobec spraw zapoczątkowanych w przeszłości, polegał na całkowitym abstrahowaniu od związku między datą wejścia w Konstytucji a datą ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy dyscyplinarnej. W takiej sytuacji doszło do naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji poprzez niejednakowe i nieuzasadnione celem nowelizacji (było nim uzgodnienie między konstytucyjnym ujęciem prawa do sądu a regulacją w ustawie zwykłym postępowania dyscyplinarnego) zróżnicowane traktowanie osób, wobec których zapadły orzeczenia dyscyplinarne po 17 października 1997 r. Zróżnicowanie polegało na wyodrębnieniu dwóch grup: osób, wobec których wnoszono rewizję nadzwyczajną, i tych, wobec których tego nie uczyniono. Z punktu widzenia *ratio* regulacji przewidzianej w art. 9 ust. 3 ustawy zmieniającej było to kryterium różnicujące przypadkowo i arbitralnie. Zważywszy (na co trafnie zwrócono uwagę w skardze), że wniesienie rewizji nadzwyczajnej zależało od podmiotów które wносиły oskarżenie i które były zainteresowane utrzymaniem rozstrzygnięć komisji dyscyplinarnych, które zapadły po ich myśli, zróżnicowanie to uznać należy za jaskrawo przeczące zasadzie braku dyskryminacji.

## 7. Brak konieczności orzekania o proporcjonalności art. 31 ust. 3 Konstytucji

Wobec stwierdzonej niezgodności art. 9 ust. 3 ustawy zmieniającej z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji nie jest celowe ani potrzebne badanie zgodności lub niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ orzeczenie idzie w sentencji dalej niż ostatni z wymienionych wzorców.

## 8. Z powyższych przyczyn orzeczono jak w sentencji.