

WYROK*
z dnia 14 czerwca 1999 r.
Sygn. K 11/98

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Zdzisław Czeszejko-Sochacki – przewodniczący
Teresa Dębowska-Romanowska – sprawozdawca
Biruta Lewaszkievicz-Petrykowska
Andrzej Mączyński
Ferdynand Rymarz

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu 14 czerwca 1999 roku na rozprawie sprawy z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawcy, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Prokuratora Generalnego, o stwierdzenie, że przepis art. 34 ust. 2 oraz art. 39 ustawy z dnia 11 grudnia 1997 r. o administrowaniu obrotem z zagranicą towarami i usługami oraz o obrocie specjalnym (Dz.U. Nr 157, poz. 1026) – są:

niezgodne z zasadami ustanowionymi w art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 w zw. z art. 178 oraz art. 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

o r z e k a:

1. Artykuł 34 ust. 2 i art. 39 ustawy z 11 grudnia 1997 r. o administrowaniu obrotem z zagranicą towarami i usługami oraz o obrocie specjalnym (Dz.U. Nr 175, poz. 1026) są niezgodne z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 w związku z art. 184 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że zamykają drogę sądową wskazanym w tych przepisach podmiotom.

2. Przepisy powołane w pkt. 1 nie są niezgodne z art. 45 ust. 2 i art. 178 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie:

I

Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym w niniejszej sprawie zostało wszczęte na podstawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, o stwierdzenie, iż przepis art. 34 ust. 2 oraz art. 39 ustawy z dnia 11 grudnia 1997 r. o administrowaniu obrotem z zagranicą towarami i usługami oraz o obrocie specjalnym (Dz.U. Nr 157, poz. 1026) – są niezgodne z zasadami

ustanowionymi w art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 w zw. z art. 178 oraz art. 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

We wniosku Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, powołując się na art. 33 ust.1 wymienionej ustawy, iż osoby dokonujące obrotu specjalnego z zagranicą obowiązane są uzyskać wpis do Rejestru przedsiębiorców prowadzących obrót specjalny z zagranicą, z zastrzeżeniem ustawowych zwolnień od wpisu wyliczonych w ust. 2. Prowadzenie Rejestru pozostaje w kompetencji Ministra Gospodarki, który dokonuje wpisu na wniosek osoby zainteresowanej, po zasięgnięciu opinii Ministra Obrony Narodowej, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministra Spraw Zagranicznych oraz Szefa Urzędu Ochrony Państwa.

W przypadkach określonych w art. 33 ust. 5 ustawy, Minister Gospodarki może odmówić dokonania wpisu. Wpis oraz odmowa wpisu do Rejestru następuje w drodze decyzji. Zdaniem wnioskodawcy, jest to decyzja w rozumieniu art. 104 §1 kpa, bowiem organ administracji państwowej obowiązany jest załatwić sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kpa stanowią inaczej. Wykreślenia wpisu z Rejestru dokonuje również, w przypadkach przewidzianych w art. 33 ust. 7 ustawy, Minister Gospodarki, w drodze decyzji, po zasięgnięciu opinii Ministra Obrony Narodowej, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministra Spraw Zagranicznych oraz Szefa Urzędu Ochrony Państwa.

Wnioskodawca podniósł, iż zgodnie z art. 34 ust. 1 i 2 odmowa dokonania wpisu i wykreślenie wpisu z Rejestru z przyczyn określonych w art. 33 ust. 5 pkt 3 i 4 oraz ust. 7 pkt 6 i 7 nie wymagają uzasadnienia. Decyzja w przedmiocie wykreślenia z Rejestru nie podlega zaskarżeniu do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Te same cechy dotyczą także budowy decyzji, skierowanych do podmiotów, które ubiegają się o uzyskanie pozwolenia na prowadzenie obrotu specjalnego z zagranicą lub które zezwolenia takie już uzyskały (art. 38 ust. 2, 5, 6).

Zgodnie z art. 38 ust. 9 ustawy, jeżeli odmowa wydania lub cofnięcie wydanego pozwolenia następuje z przyczyn wskazanych w ust. 5 pkt 4 lub 5 oraz ust. 6 pkt 4 lub 5, decyzja nie wymaga uzasadnienia, a decyzja o cofnięciu pozwolenia podlega natychmiastowemu wykonaniu. Art. 39 ustawy stanowi, że decyzja wydana z przyczyn wskazanych w art. 38 ust. 5 pkt 4 i 5 oraz ust. 6 pkt 4 i 5 nie podlega zaskarżeniu do NSA.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, zaskarżone przepisy naruszają konstytucyjne prawo każdego obywatela do rozpatrzenia jego sprawy przez sąd (art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP) oraz zasadę zawartą w art. 184 Konstytucji RP stanowiącą, że NSA i inne sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej. Możliwość bowiem prowadzenia działalności przez podmioty zainteresowane dokonywaniem obrotu z zagranicą towarami i usługami oraz prowadzeniem obrotu specjalnego, uzależniona jest od uzyskania wpisu do Rejestru, a wykreślenie z Rejestru zgodnie z art. 33 ust. 7 ustawy skutkuje obowiązkiem zaprzestania działalności.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, uzależnienie działalności podmiotu od decyzji wydanej w oparciu o względy obronności lub bezpieczeństwa państwa oraz ważny interes polityki zagranicznej przy jednoczesnym braku obowiązku jej uzasadnienia (przewidzianego w art. 107 §1 kpa), a także brak możliwości zaskarżenia takiej decyzji do NSA – powodują, że działalność administracji publicznej w tym zakresie staje się niekontrolowalna.

Wnioskodawca podkreśla, iż art. 184 konstytucji nie pozwala na wyłączenie spod kontroli NSA decyzji, nawet jeśli w grę wchodzi względy obronności lub bezpieczeństwa państwa, albo ważny interes polityki zagranicznej. Artykuł 45 ust. 2 konstytucji przewiduje, że względy

bezpieczeństwa państwa mogą stanowić podstawę do wyłączenia jawności rozprawy, co gwarantuje ochronę bezpieczeństwa państwa.

Zdaniem Rzecznika ważne interesy państwa, dotyczące obronności i bezpieczeństwa, a także polityki zagranicznej wymagają szczególnej ochrony. Jednakże w państwie prawa szczególna ochrona interesów państwa nie może naruszać podstawowego prawa obywateli zagwarantowanego w konstytucji, tj. prawa do sądu. Konstytucja RP nie wyłącza jakiegokolwiek decyzji administracyjnej spod jurysdykcji sądu administracyjnego – zatem wyłączenie zawarte w ustawie narusza zasady konstytucyjne.

Ograniczenie wolności działalności gospodarczej, dopuszczalne w drodze ustawy ze względu na ważny interes publiczny (art. 22 Konstytucji RP) – nie oznacza ograniczenia sądowej kontroli decyzji administracyjnych, związanych z ustawowym ograniczeniem wolności prowadzenia tej działalności. Tak więc ograniczenie wolności działalności gospodarczej w obrocie z zagranicą towarami i usługami oraz w obrocie specjalnym nie może wyłączać spod jurysdykcji sądów administracyjnych spraw związanych z tym obrotem. Konstytucja takich upoważnień, nawet w odniesieniu do decyzji stanowiących o sprawach dotyczących ważnego interesu publicznego – nie przewiduje.

Wnioskodawca podkreślił, iż pomijając nawet względy konstytucyjne – nie ma żadnych podstaw do twierdzenia, że sądy administracyjne nie są predestynowane do rozpoznawania zgodności z prawem decyzji administracyjnych, dotyczących ważnego interesu państwa, gdy w grę wchodzić mogą względy obronności lub bezpieczeństwa państwa oraz ważny interes polityki zagranicznej. Zabezpieczenie tajemnicy państwowej w postępowaniu przed sądem administracyjnym, można skutecznie zapewnić środkami procesowymi.

Art. 45 ust. 1 konstytucji stwierdza, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny i bezstronny sąd. Z zasady wyrażonej w art. 184 konstytucji zaś wynika, że Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Na tej podstawie Naczelny Sąd Administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości przez sądową kontrolę wykonywania administracji publicznej, na zasadach określonych w ustawie z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368).

Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził nadto, iż zdaje sobie sprawę, że uregulowania zawarte w art. 34 ust. 1 oraz art. 38 ust. 9 ustawy – nie zaskarżone w petitum wniosku – mogą stanowić podstawę zarzutu naruszenia konstytucyjnych wolności i praw, ze względu na to, iż decyzje w nich określone nie wymagają uzasadnienia, a powołują się na względy obronności lub bezpieczeństwa państwa oraz ważny interes polityki zagranicznej. Strony postępowania administracyjnego, otrzymując decyzję administracyjną bez uzasadnienia mają – w pewnym sensie – ograniczone możliwości dla realizowania swojego prawa do zaskarżania orzeczeń i decyzji (art. 78 konstytucji). Brak uzasadnienia łączy się bowiem z zamykaniem drogi sądowej dla dochodzenia naruszonych wolności i praw, nie wiadomo przecież jakie konkretne zarzuty zaważyły na kwestionowanej decyzji.

Zaniechanie przez organy administracji państwowej uzasadniania swych decyzji zgodnie z zasadami ogólnymi wyrażonymi w art. 7-9 i 11 kpa, skutkuje wadliwością tych decyzji i stanowi podstawę do uchylenia decyzji organów obu instancji (wyrok NSA z 22 października 1981 r., sygn. I SA 2147/81, ONSA Nr 2/1981, poz. 104). Artykuł 107 kpa zalicza zatem do części składowych decyzji administracyjnej m.in. uzasadnienie faktyczne i prawne. Uzasadnienie stanowi więc integralną część decyzji i jego zadaniem jest wyjaśnienie rozstrzygnięcia stanowiącego

dyspozytywną część decyzji (wyrok NSA z 30 czerwca 1983 r., sygn. I SA 178/83, ONSA Nr 1/1983, poz. 51).

Pozbawienie obywatela prawa do poznania uzasadnienia decyzji organu administracji państwowej – stawia organ administracji w sytuacji uprzywilejowanej. Brak wymogu uzasadnienia, nie będący wprawdzie przedmiotem zaskarżenia, wskazuje dodatkowo na arbitralny charakter tej konstrukcji prawnej. Rzecznik stwierdził jednak, iż nie można nie dostrzegać, że uzasadnienia niektórych decyzji musiałyby ujawniać dane stanowiące tajemnicę państwową lub służbową. Dlatego też nie zaskarża tego ograniczenia ustawowego, gdyż uważa, że motywów rozstrzygnięcia mogą być ewentualnie wyjaśnione na rozprawie przed NSA.

Wnioskodawca zaakcentował fakt wprowadzenia w Polsce sądowej kontroli legalności decyzji administracyjnych po ponad trzydziestoletniej przerwie. Jednak nadal nie zostały przezwyciężone opory polityczne i administracyjne związane z tą kontrolą.

Kontrola Naczelnego Sądu Administracyjnego obejmuje wszystkie kwestie związane z procesem stosowania prawa w postępowaniu administracyjnym.

Podkreślenia wymaga również, iż zgodnie z generalną koncepcją sądowej kontroli decyzji administracyjnych, uprawnienia sądu administracyjnego ograniczone zostały do orzekania o charakterze kasacyjnym. Rozprasza to wiele zastrzeżeń organów administracyjnych. NSA nie może wydać orzeczenia reformatoryjnego, a więc orzeczenia, które zmieniłoby decyzję administracyjną.

Wnioskodawca odwołał się też – choć jedynie w uzasadnieniu swego wniosku – do gwarancji zawartych w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych oraz w Konwencji Europejskiej o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności – ratyfikowanych przez Polskę. W szczególności wskazał na treść art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych; “każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny i bezstronny sąd ustanowiony przez ustawę, przy orzekaniu co do zasadności zaskarżenia przeciwko niemu w sprawach karnych oraz co do jego praw i obowiązków w sprawach cywilnych...”. Dodał, że materialne pojęcie sądu określone zostało m.in. w art. 6 Konwencji Europejskiej o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Także Trybunał Europejski sprecyzował w swoim orzecznictwie wymogi dotyczące “rzetelnego procesu”. Sąd musi być niezawisły.

Zakłada to zatem istnienie konstytucyjnych i ustawowych gwarancji dla ochrony sędziów przed naciskami z zewnątrz.

Prokurator Generalny RP w przedstawnym stanowisku stwierdził, że przepisy art. 34 ust. 2 i art. 39 ustawy z 11 grudnia 1997 r. o administrowaniu obrotem z zagranicą towarami i usługami oraz o obrocie specjalnym (Dz.U. Nr 175, poz. 1026) są niezgodne z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 w zw. z art. 184 Konstytucji RP, przychylając się tym samym do zarzutów wnioskodawcy.

Wskazał, iż odmowa dokonania wpisu do rejestru, wykreślenie wpisu z rejestru, odmowa wydania pozwolenia na dokonanie obrotu specjalnego z zagranicą, cofnięcie takiego pozwolenia oraz odmowa wydania promesy pozwolenia lub jej cofnięcie, następują w formie decyzji Ministra Gospodarki, opartej na przesłankach określonych w ustawie, do których należą m.in. te wynikające ze względów obronności lub bezpieczeństwa państwa oraz ze względu na ważny interes polityki zagranicznej państwa.

Wszystkie tego rodzaju decyzje, oparte na wyżej wymienionych przesłankach, nie wymagają uzasadnienia, a ponadto te spośród nich, które dotyczą wykreślenia wpisu z rejestru oraz odmowy wydania pozwolenia na dokonanie obrotu specjalnego z zagranicą albo cofnięcia takiego pozwolenia, nie podlegają zaskarżeniu do Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 34 ust. 2 i art.

39 ustawy). Tym samym adresaci tych ostatnich decyzji pozbawieni zostali prawa do sądu w omawianym zakresie.

Konstytucja RP w art. 45 ust. 1 gwarantuje każdemu prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, dopuszczając jedynie możliwość wyłączenia jawności rozprawy z przyczyn wymienionych w ust. 2 tego przepisu. Do przyczyn tych należy m.in. wzgląd na bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny. Ponadto, przepis art. 77 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej do dochodzenia naruszonych wolności lub praw.

Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że w ujęciu powołanych przepisów konstytucji prawo do sądu ma charakter powszechny, przysługuje bowiem każdemu, niezależnie od istnienia i treści stosunku materialnoprawnego oraz wynikających z niego uprawnień i obowiązków. Funkcją prawa do sądu jest zapewnienie ochrony prawnej jednostce, poprzez realną możliwość zwrócenia się do sądu o rozpoznanie sprawy i wydanie orzeczenia, stosownie do wyników postępowania dowodowego i zgodnie z treścią prawa materialnego.

Konstytucja poręcza samo rozpatrzenie sprawy, a nie treść rozstrzygnięcia. Dodał, iż zarówno w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jak i w doktrynie, prawo do sądu uznawane jest za jeden z fundamentów ochrony interesów jednostki i tym samym leży u podstaw obowiązującego porządku prawnego (orzeczenie TK, sygn. K. 14/96, OTK ZU Nr 2/1997, s. 122). Prawo do sądu jest również zasadą konstytucyjną, co oznacza, że stanowi ono dyrektywę dla ustawodawcy. Odstępstwo od tej zasady musi znajdować umocowanie w wyraźnym postanowieniu konstytucji (Z. Czeszejko-Sochacki, Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ogólna charakterystyka, PiP z 1997 r., nr 11-12, s. 89-93).

Jeśli chodzi o podmiotowy zakres prawa do sądu, to zarówno w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jak i w doktrynie panuje pogląd, że prawo to przysługuje nie tylko osobom fizycznym, ale także innym podmiotom prawa występującym w obrocie prawnym (orzeczenie TK, sygn. K. 4/91, OTK z 1992 r., cz. I, s. 56; Z. Czeszejko-Sochacki, Prawo do sądu..., s. 92-93). Przedmiotowym zakresem prawa do sądu objęte są sprawy z zakresu prawa karnego, cywilnego oraz administracyjnego (orzeczenie TK, sygn. K. 8/91, OTK z 1992 r., cz. I, s. 82).

Reasumując Prokurator Generalny stwierdza, że zakwestionowana regulacja ustawowa jest sprzeczna z konstytucyjnym prawem do sądu. Dopuszczalności ograniczenia wolności działalności gospodarczej, pod warunkami określonymi w art. 22 konstytucji, nie można w żadnym przypadku interpretować rozszerzająco, obejmując ograniczeniem inne, odrębne i niezależne konstytucyjne prawo, jakim jest prawo do sądu. Konstytucja zaś nie zawiera postanowień, które uprawniałyby ustawodawcę do wyłączenia drogi sądowej z uwagi na ważny interes publiczny. Ponadto uzasadniony jest pogląd, że właśnie w sytuacji ustawowego ograniczenia wolności konstytucyjnej (wolności działalności gospodarczej), kontrola decyzji administracyjnych ograniczających tę wolność, w odniesieniu do konkretnych podmiotów, jest nie tylko szczególnie pożądana, lecz nawet konstytucyjnie nakazana (art. 77 ust. 2). Z istoty stosunku administracyjnego wynika bowiem niebezpieczeństwo subiektywizmu w stosowaniu prawa przez organy każdej administracji państwowej. Organy te łączą cechy zarówno strony, jak i arbitra decydującego w imieniu państwa "co mu się od obywatela należy" lub "dozującego" uprawnienia administracyjne, będące następstwem ustanowionej uprzednio reglamentacji. Od subiektywizmu w ocenach nie są wolne również organy administracji wyższego stopnia (Podstawowe prawa jednostki ich sądowa ochrona, pod red. L. Wiśniewskiego, Warszawa 1997, Wyd. Sejmowe, s. 222).

Decyzje Ministra Gospodarki, wydane na podstawie zakwestionowanych przepisów mają cechy decyzji arbitralnych, bowiem przesłanki ich wydania są obiektywnie trudne do precyzyjnego

zdefiniowania w ustawie, nie wymagają uzasadnienia (czego wnioskodawca nie kwestionuje), nie służy od nich odwołanie w toku instancji i nie podlegają zaskarżeniu do NSA. W takiej sytuacji, zarówno interesy podmiotów adresatów tych decyzji nie doznają żadnej ochrony prawnej, jak i działalność administracji publicznej w tym zakresie, nie podlega żadnej kontroli. Takich ułomnych regulacji prawnych nie można usprawiedliwiać, w demokratycznym państwie prawnym.

Prokurator Generalny dostrzegł ponadto, wewnętrzną niespójność ustawy w zakresie odnoszącym się do dopuszczalności zaskarżenia do sądu decyzji dotyczących obrotu specjalnego z zagranicą. Decyzja o odmowie dokonania wpisu do rejestru wydana z tego powodu, że wymagają tego względy obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ważny interes polityki zagranicznej państwa, podlega zaskarżeniu do NSA, natomiast decyzja o wykreśleniu wpisu z rejestru z takich samych powodów, nie podlega zaskarżeniu do NSA, mimo że sam wpis do rejestru nie uprawnia do dokonania obrotu, a jedynie do ubiegania się o pozwolenie na jego dokonanie. Podobnie wygląda sprawa, jeśli chodzi o porównanie decyzji o odmowie lub cofnięciu promesy pozwolenia na dokonanie obrotu specjalnego z zagranicą, która podlega zaskarżeniu do NSA, nawet jeżeli powodem jej wydania były przesłanki wymienione wyżej, z opartą na takich przesłankach decyzją o odmowie wydania pozwolenia lub o jego cofnięciu, nie podlegającą zaskarżeniu do NSA. A zatem trudno jest znaleźć racjonalne uzasadnienie dla takiego zróżnicowania podmiotów – adresatów tych decyzji, w ich prawie do sądu.

II

Na rozprawie przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich podtrzymał wniosek, a nadto rozszerzył go w ten sposób, iż powołał się, jako na wzorzec konstytucyjny na art. 45 ust. 2. Wyjaśnił, iż związek zaskarżonych przepisów z art. 45 ust. 2 konstytucji przejawia się w tym, że wyłączenie jawności rozprawy nie oznacza wyłączenia drogi sądowej.

Przedstawiciel Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej stwierdził, że należy podzielić opinię wyrażoną we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich oraz stanowisku pisemnym Prokuratora Generalnego, co do niezgodności zaskarżonych przepisów z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 w zw. z art. 184 konstytucji. W wystąpieniu swym wyjaśnił on nadto, iż argumentem przemawiającym w toku procedury legislacyjnej za zamknięciem drogi sądowej w przedmiotowych sprawach był wzgląd na potrzebę szybkiego i sprawnego reagowania na zagrożenie interesu publicznego, gdy chodzi o obronność i bezpieczeństwo państwa.

Jednakże – zdaniem przedstawiciela Sejmu – wzgląd ten nie może być uznany za dostatecznie ważny, tj. taki, o którym mowa w art. 22 konstytucji. Ustawa przewiduje bowiem inne ograniczenia obrotu specjalnego z zagranicą, mieszczące się w dyspozycji art. 22 konstytucji i stwarzające dostateczne gwarancje ochrony ważnego interesu publicznego.

Poza argumentami zawartymi w stanowisku RPO oraz Prokuratora Generalnego zdaniem przedstawiciela Sejmu, zwrócić należy uwagę nadto, że brak kontroli sądowej wskazanych decyzji administracyjnych oznacza nie tylko ich arbitralność, lecz także wzmocnienie roli czynnika politycznego (ze względu na tryb powoływania Ministra Gospodarki) w zakresie interpretacji pojęcia interesu publicznego.

Z kolei przedstawiciel Prokuratora Generalnego RP podtrzymał uprzednio zajęte stanowisko oraz wyjaśnił w trakcie rozprawy, iż zdaniem Prokuratora Generalnego, art. 184 zdanie pierwsze konstytucji ma na celu wyłącznie określenie kognicji NSA i sądów administracyjnych, w zakresie w jakim sądy te realizują prawo do sądu, jeśli chodzi o kontrolę działalności administracji

publicznej. Oznacza to zarazem, iż choć kontrola sądu administracyjnego nie jest równa kontroli sądu powszechnego, to granice kontroli tych sądów muszą być określone ustawą, z zachowaniem zasady niewyłączenia drogi sądowej (art. 77 ust. 2 konstytucji). Tak też należy rozumieć zawarte w art. 184 zdanie pierwsze, odesłanie przez konstytucję do ustawy, mającej określać zakres w jakim NSA oraz inne sądy administracyjne sprawują kontrolę sądową nad działalnością administracji publicznej.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje:

1. Zaskarżone przepisy ustawy z 11 grudnia 1997 r. o administrowaniu obrotem z zagranicą towarami i usługami oraz o obrocie specjalnym (Dz.U. Nr 157, poz.1026) wyłączają drogę sądową w sprawach:

- wykreślenia z Rejestru przedsiębiorców prowadzących obrót specjalny z zagranicą,
- odmowy wydania pozwolenia na dokonanie obrotu specjalnego z zagranicą,
- cofnięcia wydanego pozwolenia,

ze względu na obronność, bezpieczeństwo, lub ze względu na ważny interes polityki zagranicznej państwa.

Wykreślenie z rejestru oraz odmowa wydania pozwolenia następuje po zasięgnięciu opinii Ministrów: Obrony Narodowej, Spraw Wewnętrznych i Administracji, Spraw Zagranicznych oraz Szefa Urzędu Ochrony Państwa.

Decyzje te nie mają charakteru uznaniowych; Minister Gospodarki jest bowiem obowiązany do rozstrzygnięcia w sposób wskazany w ustawie, jeśli stwierdzi, iż wymagają tego względy wskazane wyżej. Obowiązany jest zatem, po uprzednim wyczerpującym zgromadzeniu i rozpatrzeniu materiału dowodowego w sprawie, rozstrzygnąć w sposób niekorzystny dla adresata. Częścią obligatoryjną materiału dowodowego w sprawie są opinie podmiotów wskazanych wyżej. Jedynie jednak Minister Gospodarki jest organem właściwym do rozstrzygnięcia w sprawie. Nie jest on więc związany przy rozstrzyganiu treścią owych obligatoryjnych opinii, choć – co oczywiste – rozstrzygnięcie odmienne od zalecanego w opiniach wymaga szczególnie starannego zbadania sprawy (a więc ustosunkowania się do tych opinii). Jest to nie bez znaczenia dla stwierdzenia w jakim stopniu organ upoważniony do wydawania decyzji jest obowiązany do zawarcia w materiale dowodowym sprawy wyjaśnienia przesłanek merytorycznych (faktycznych i prawnych) zajętego stanowiska.

Mimo zatem, że decyzje te nie wymagają uzasadnienia, motywy rozstrzygnięcia są poznawalne dla sądu i podlegają ujawnieniu w zakresie, w jakim NSA byłby władny badać zgodność tych decyzji z prawem (art. 21 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym z dnia 11 maja 1995 r., Dz.U. Nr 74, poz. 368; zm.: Nr 104, poz. 515; z 1997 r. Nr 75, poz. 471, Nr 106, poz. 679, Nr 114 poz. 739, Nr 144, poz. 971; z 1998 r. Nr 162, poz. 1126).

Opinie te dotyczą właśnie oceny, w jaki sposób sprawa – zdaniem opiniodawcy – winna być załatwiona ze względu na obronność państwa, jego bezpieczeństwo oraz ze względu na ważny interes polityki zagranicznej.

Przesłanki, od których zależy rozstrzygnięcie, mają charakter klauzul o szerokim i nieostrym zakresie znaczeniowym.

Jak słusznie zwraca uwagę Prokurator Generalny RP, w oparciu o tego rodzaju przesłanki wydawane są nie tylko zaskarżone decyzje, lecz także decyzje w przedmiocie odmowy dokonania wpisu (art. 33 ust. 5 pkt 3 i 4) oraz decyzje w przedmiocie odmowy wydania lub cofnięcia promesy pozwolenia na dokonanie obrotu specjalnego z zagranicą (art. 40 ust. 2). Jednak ten drugi rodzaj decyzji, choć obejmuje rozstrzygnięcia tak samo niekorzystne dla adresata, wydane ze względu na identyczne przesłanki oraz po zasięgnięciu opinii tych samych podmiotów – podlega zaskarżeniu do NSA.

W odniesieniu do obrotu specjalnego z zagranicą mamy zatem do czynienia z restrykcyjnymi rozwiązaniami, co jednak związane jest niewątpliwie z przedmiotem i istotą tego obrotu.

Zgodnie z art. 2 pkt 3 w zw. z art.1 ust.1 zaskarżonej ustawy chodzi o przywóz na polski obszar celny, wywóz z polskiego obszaru celnego oraz przewóz przez polski obszar celny broni, amunicji, materiałów wybuchowych oraz wyrobów i ich części lub technologii o przeznaczeniu wojskowym, lub policyjnym, niezależnie od sposobu ich przemieszczania przez granice. Za obrót specjalny z zagranicą uważa się również zawarcie umowy przez osobę krajową zarówno w kraju, jak i za granicą, jeśli umowa ta dotyczy materiałów wymienionych wyżej, jak również świadczenie przez osobę krajową na rzecz osoby zagranicznej oraz przez osobę zagraniczną na rzecz osoby krajowej usług, związanych z tymi materiałami. Można zatem powiedzieć, iż obrót tego rodzaju towarami i związane z nimi świadczenie usług, w sposób istotny dotyczy bezpieczeństwa państwa; zarówno wewnętrznego jak i zewnętrznego.

W przeciwieństwie do obrotu towarami i usługami z zagranicą, który jest – co do zasady – wolny od ograniczeń w uzyskiwaniu koncesji i dozwolony każdemu na równych prawach (art. 3 ust. 1 i 2 ustawy), obrót specjalny z zagranicą może podlegać ograniczeniom określonym w ustawach, lub umowach międzynarodowych (art. 30 ust.1 ustawy). Osoby dokonujące obrotu specjalnego z zagranicą obowiązane są najpierw uzyskać wpis do Rejestru, a następnie pozwolenie na jego dokonanie.

Obowiązki te nie dotyczą jednostek organizacyjnych podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej, albo Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, czy Szefa Urzędu Ochrony Państwa – realizujących zobowiązania lub porozumienia wynikające z umów międzynarodowych, dotyczące w szczególności współpracy wojskowej, policyjnej, bądź udziału w misjach pokojowych, jeśli działalność ta nie jest działalnością gospodarczą (art. 33 ust. 2 ustawy). Status tych jednostek pozwala bowiem na sprawowanie przez organy państwa bezpośredniej kontroli lub nadzoru nad całością obrotu specjalnego przez nie prowadzonego.

2. W przedmiotowej sprawie rozważyć należy przede wszystkim dopuszczalność odstąpienia od zagwarantowanego każdemu prawa do sądu (art. 45 konstytucji) w sprawach dotyczących sądowej kontroli działalności administracji publicznej (art. 184 konstytucji).

Po drugie – rozważyć także należy kwestię bardziej szczegółową, dotyczącą tego aspektu prawa do sądu, który wyraża się w zagwarantowaniu każdemu prawa, iż droga sądowa nie zostanie mu zamknięta ustawą (art. 77 ust. 2 konstytucji). Artykuł 77 ust. 2 konstytucji rozumieć bowiem należy jako rozwinięcie art. 45 ust. 1, w zakresie w jakim prawo do sądu jest uzależnione od tego, iż przede wszystkim droga sądowa nie zostanie zamknięta wprost albo poprzez wprowadzenie takich ograniczeń, które by znosiły, lub naruszały istotę tego prawa.

We wniosku wskazano art. 77 ust. 2 konstytucji jako na wzorzec, z którym porównane być muszą zaskarżone przepisy, zaś w uzasadnieniu wniosku podniesiono nadto, jak istotnym ograniczeniem drogi sądowej skutkować może odstąpienie od wymagania zawarcia uzasadnienia prawnego i faktycznego w decyzji. W świetle tego jednak, że Rzecznik Praw Obywatelskich nie

zaskarża tej kwestii, uznając, iż względy ochrony tajemnicy państwowej lub służbowej przemawiają za takim rozwiązaniem, motywy zaś decyzji mogą zostać wyjaśnione skarżącemu na rozprawie przed NSA – ten aspekt sprawy nie podlega badaniu w niniejszej sprawie.

Kwestia odstąpienia od obowiązku uzasadnienia prawnego i faktycznego przedmiotowych decyzji, uregulowana w art. 34 ust. 1 oraz 38 ust. 9 ustawy, rozpatrywana być musi tylko w takim zakresie, w jakim brak owego uzasadnienia skutkować mógłby zamknięciem drogi sądowej. Art. 34 ust. 1 i art. 38 ust. 9 zaskarżonej ustawy nie są bowiem przedmiotem wniosku. Podlegają one zbadaniu tylko w takim zakresie, w jakim charakter prawny i budowa decyzji wpływa lub wpływać mogłaby na zamknięcie drogi sądowej.

Jak to już wskazano wyżej, motywy zajętego przez organ stanowiska są poznawalne, ze względu na obowiązek ustosunkowania się w sprawie do obligatoryjnych opinii, dotyczących przesłanek materialnych rozstrzygnięcia. Prowadzi to do wniosku, iż odstąpienie od wymagania uzasadnienia decyzji – samo przez się – nie może być uznane za zamykające drogę sądową w przedmiotowej sprawie. Zbędnym byłoby zatem – w świetle wniosku Rzecznika – rozważanie innych skutków prawnych braku uzasadnienia w zaskarżonych decyzjach.

Stanowisko takie jest zgodne z linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, co do tego, że przedmiotowe granice kontroli wyznacza związek pomiędzy normą kontrolowaną, a normatywnym wzorcem (por. orzeczenie z 14 grudnia 1988 r., sygn. P. 2/88, OTK w 1988 r., poz. 7, s. 113, orzeczenie P. 1/94, OTK w 1994 r., cz. II, poz. 37, s. 65, orzeczenie z 3 grudnia 1996 r., sygn. K. 25/95, OTK w 1996 r., cz. II, poz. 45, s. 370).

Wzorce konstytucyjne, wskazane we wniosku, skonfrontowane być muszą z interesem publicznym, dla ochrony którego wprowadzono ograniczenia w korzystaniu z prawa do sądu. W przedmiotowej sprawie – jak trafnie zauważa Prokurator Generalny RP – chodzi nie tylko o te dobra, o których mowa w art. 31 ust. 3 konstytucji, lecz także o konflikt pomiędzy wolnością prowadzenia działalności gospodarczej, która może być ograniczana tylko ze względu na ważny interes publiczny (art. 22 konstytucji), a prawem każdego do sądu (art. 45 konstytucji).

3. Prawo każdego do sądu uznawane jest za fundamentalne prawo człowieka, co znalazło potwierdzenie w wiążących Polskę umowach międzynarodowych, a także w sformułowaniu art. 45 konstytucji, który nadto został jeszcze bardziej szczegółowo rozwinięty m.in. przez art. 77 ust. 2 konstytucji, formułujący względem władzy ustawodawczej kategoryczny nakaz, by ustawa nikomu nie zamykała drogi sądowej.

O ile w poprzednim porządku konstytucyjnym prawo do sądu wyprowadzane było z ogólnej zasady państwa prawnego (por. orzeczenie TK z 7 stycznia 1992 r., sygn. K. 1/91) – to w świetle obowiązującej konstytucji prawo to jest odrębnie sformułowane oraz wzmocnione szeregiem przepisów konstytucji. Tworzą one zespół gwarancji, zapewniających obywatelom prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia ich spraw przez niezależne, bezstronne i niezawisłe sądy. Z jednej strony gwarancje te dotyczą tego, że droga sądowa nie zostanie nikomu ustawowo zamknięta. Z drugiej strony gwarancje te odnoszą się do budowy i ustroju władzy sądowniczej oraz pozycji sędziów – po to by to prawo do sądu miało realny wymiar (por. orzeczenie z 27 stycznia 1999 r., sygn. K. 1/98).

Wśród tej drugiej grupy gwarancji w przedmiotowej sprawie szczególne znaczenie ma art. 184 zdanie pierwsze konstytucji, z którego wypływa zasada, iż kontrolę działalności administracji publicznej sprawują: NSA oraz inne sądy administracyjne. Odesłanie przez Konstytucję do ustawy, jeśli chodzi o zakres owej kontroli nie może prowadzić do zniesienia prawa do sądu. W sprawach z zakresu administracji publicznej prawo do sądu realizowane jest poprzez sądownictwo administracyjne. Skoro art. 184 konstytucji stwierdza, że Naczelny Sąd Administracyjny sprawuje

kontrolę w zakresie określonym w ustawie, to ustawy określające zakres tej kontroli mają charakter dopełniający treść art. 184 zdanie pierwsze konstytucji, w ten sposób, by zapewnić realizację prawa do sądu – poprzez kognicję sądu administracyjnego.

Kontrola określona w art. 184 konstytucji ma na celu zapewnienie prawa do sądu, a więc jest sprawowana jako wymiar sprawiedliwości w stosunku do podmiotów, które tej sprawiedliwości przed sądem dochodzą. Naczelny Sąd Administracyjny jest zatem wyodrębnioną konstytucyjnie częścią władzy sądowniczej, specjalnie powołaną dla tego celu, nie zaś organem kontroli zewnętrznej nad administracją publiczną. Inne są bowiem cele kontroli administracji publicznej. Kontrola ta sprawowana jest wyłącznie z punktu widzenia interesu publicznego, polegającego na zapewnieniu legalnego i celowego działania tej administracji w imię dobra wspólnego. Jeśli zaś chodzi o kontrolę sądową, to jej podstawowym celem jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Chodzi tu przede wszystkim o ochronę praw i wolności jednostki (podmiotów prawa), choć i te inne cele są przez sądy administracyjne brane pod uwagę.

Takie rozumienie ustrojowej pozycji sądów administracyjnych jest zgodne także z brzmieniem art. 14 ust. 1 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych (Dz.U. z 1977 r., Nr 38, poz. 167) oraz art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284; zm.: uzup. 1995 r., Nr 36, poz. 175, Nr 95, poz. 176; Nr 36, poz. 177).

Stąd też w zgodzie z art. 45 ust. 1 oraz art. 184 konstytucji interpretowany być musi art. 16 ustawy z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz odpowiednie przepisy kpa.

Powyższe argumenty przemawiają za poglądem, że zasadą jest kontrola decyzji administracyjnej przez sąd administracyjny. Zasada ta znalazła swe trwałe miejsce w orzecznictwie NSA i Sądu Najwyższego jeszcze przed wejściem konstytucji w życie (por. wyrok z 5 listopada 1992 r., sygn. II SA 207-208/92, ONSA Nr 2/1994, poz. 45, wyrok z 06 lipca 1993 r., sygn. II SA 843-844/93, nie publ., wyrok z 19 września 1993 r., sygn. II SA 1359/93, ONSA Nr 1/1995, poz. 11, wyrok z 28 września 1994 r., sygn. III SA 1359/93 – OSP z 1995 r., nr 4, poz. 90, wyrok SN z 26 lipca 1992 r., sygn. III ARN 30/92, nie publ.).

Ani konstytucja, ze względu na kategorię brzmienia art. 77 ust. 2, ani ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, w zakresie w jakim dopełnia ona treść art. 184 konstytucji – nie przewidują ograniczeń w kontroli sądowej działalności organów administracji publicznej, wydających decyzje.

Z tego też powodu, rozważając dopuszczalność ograniczenia prawa do sądu w zakresie spraw dotyczących działalności administracji publicznej uznać należy, iż względy bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 31 ust. 3 konstytucji, przemawiać mogą wprawdzie za ustanawianiem ustawowych ograniczeń w zakresie obrotu specjalnego z zagranicą, o którym mowa w art. 2 pkt 3 zaskarżonej ustawy, lecz nie mogą prowadzić do ustawowego zakazu drogi sądowej. Ustawowe ograniczenia obrotu specjalnego z zagranicą, wyrażające się w reglamentacji tego obrotu, lub odstąpieniu od obowiązku uzasadnienia decyzji – mogą być zatem badane z punktu widzenia kryteriów zawartych w art. 31 ust. 3 konstytucji. Nie dotyczy to jednak ustawowego zakazu drogi sądowej, jeśli pozostawałby on wprost w sprzeczności z art. 77 ust. 2 konstytucji.

W przypadku art. 34 ust. 2 i art. 39 zaskarżonej ustawy mamy do czynienia wprost z zamknięciem drogi do sądu, skoro stwierdzają one, że droga sądowa nie istnieje. Warunkiem wstępnym realizacji prawa do sądu jest zapewnienie drogi sądowej. Obowiązek zapewnienia drogi sądowej przez ustawodawcę zwykłego, nie przesądza jeszcze o zakresie kognicji sądu. W szczególności prawo do sądu w sprawach z zakresu administracji publicznej może być realizowane poprzez zapewnienie jedynie badania zgodności zaskarżonych decyzji z prawem.

Zamknięcie wprost przez zaskarżone przepisy drogi do sądu administracyjnego stanowi naruszenie art. 77 ust. 2 w związku z art. 184 zdanie pierwsze konstytucji i jest zarazem ograniczeniem w zakresie korzystania z prawa do sądu w ogóle (art. 45 ust. 1 konstytucji).

4. Jak już wskazano wyżej – obrót specjalny z zagranicą w świetle przedmiotowej ustawy poddany jest co do zasady, reglamentacji administracyjnej. Zarówno z wniosku RPO jak i stanowiska Prokuratora Generalnego wynika, iż akceptują oni tę zasadę. W grę bowiem wchodzi ochrona ważnego interesu publicznego, jako przewidziana w art. 22 konstytucji przesłanka ograniczenia wolności gospodarczej. Ograniczenia wolności gospodarczej wyrażają się w szczególności w ustaleniu przez ustawodawcę “etapów”, poprzedzających prawnie dopuszczalne rozpoczęcie obrotu. Podmioty podejmujące działalność gospodarczą w tym zakresie muszą się także – w świetle nowej ustawy – liczyć z możliwością, iż organy nie pozwolą im na dalsze jej prowadzenie.

Jak wskazano wyżej każdy z tych “etapów” niesie za sobą ryzyko, iż np. najpierw wnioskodawca nie uzyska wpisu do Rejestru, a następnie jego wpis może podlegać wykreśleniu z Rejestru. Liczyć musi się także z odmową wydania pozwolenia, a następnie cofnięciem wydanego pozwolenia. Może wreszcie, ubiegając się o wydanie promesy pozwolenia, oczekiwać iż nie zostanie mu ona wydana, a wydana promesa zostanie cofnięta.

Cechy prawne i budowa wszystkich tych decyzji są identyczne. Są to decyzje niekorzystne dla adresata, nie wymagające uzasadnienia, wydawane przez organ po zasięgnięciu opinii właściwych podmiotów, w taki sposób, że jeśli względy na ważny interes gospodarki, obronności, bezpieczeństwa państwa oraz ważny interes polityki zagranicznej tego wymagają – organ obowiązany jest negatywnie rozstrzygnąć. Przyjąć zatem należy, że służą one temu samemu ważnemu interesowi publicznemu.

Istota tego celu i stopień jego zagrożenia w odniesieniu do wszystkich tych spraw są takie same. Zaskarżone decyzje nie wyróżniają się zatem w stosunku do pozostałych wskazanych wyżej żadną istotną cechą z tego punktu widzenia. Nie niosą za sobą zatem takiego zagrożenia ważnego interesu publicznego, który uzasadniałby ich wyróżnienie spośród pozostałych. Stąd też niezrozumiałe jest dlaczego tylko w odniesieniu do nich nie przysługuje droga sądowa. Wyłączenie tej drogi ma cechę arbitralności, zarówno z punktu widzenia art. 22 jak i 45 ust. 1 konstytucji.

Można więc wysunąć wniosek, że ograniczenia dotyczące tych tylko decyzji, nie były konieczne dla bezpieczeństwa państwa, skoro dla ochrony tego samego dobra w analogicznych stanach prawnych, w zakresie obrotu specjalnego z zagranicą – tego rodzaju restrykcji nie przewidziano. Ograniczenia zatem w korzystaniu z konstytucyjnego prawa do sądu nie były konieczne – w przypadku zaskarżonych decyzji – dla bezpieczeństwa państwa w rozumieniu art. 31 ust. 3 konstytucji.

Ograniczenia prawa do sądu polegające na zamknięciu drogi do sądu administracyjnego nie były również konieczne z innych względów. Względy bezpieczeństwa państwa w zakresie obrotu specjalnego z zagranicą wymagać mogą wprawdzie zachowania tajemnicy państwowej. Nie jest to jednak równoznaczne z zamknięciem drogi sądowej. Nie ma żadnych podstaw, by przyjąć, iż sąd administracyjny nie jest właściwy do kontroli decyzji administracyjnych, w których odstąpiono od wymagania uzasadnienia, ze względu na ochronę informacji niejawnych zdefiniowanych w ustawie z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. Nr 11, poz. 95), w sprawach dotyczących obronności, bezpieczeństwa lub ważnego interesu polityki zagranicznej państwa.

Artykuł 45 ust. 2 konstytucji stwarzający podstawy wyłączenia jawności rozprawy ze względu na bezpieczeństwo państwa stanowi dostateczną gwarancję prawa do rozpatrzenia sprawy przez bezstronny, niezawisły i niezależny sąd, jak to już wskazano wyżej. Zważyć przy tym należy,

iż art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie informacji niejawnych (pow. wyżej) przewiduje możliwość zwalniania od obowiązku zachowania tajemnicy państwowej i służbowej w postępowaniu przed sądami i innymi organami na zasadach określonych w odrębnych ustawach.

Dodatkowym argumentem przemawiającym za dopuszczalnością drogi administracyjno-sądowej jest to, iż NSA bada zaskarżone decyzje jedynie z punktu widzenia ich zgodności z prawem na co wskazano wyżej (art. 21 ustawy o NSA w zw. z art. 184 konstytucji), przez co prawo do sądu i tak realizowane jest w ograniczonym zakresie.

Zgodzić się należy w pełni ze stanowiskiem Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Prokuratora Generalnego, iż ważny interes publiczny, o którym mowa w art. 22 konstytucji nie może być interpretowany rozszerzająco i prowadzić do ograniczenia innego odrębnego prawa – prawa do sądu.

Reasumując, zaskarżone przepisy naruszają nie tylko art. 77 ust. 2, w związku z art. 184 zdanie pierwsze, ale także art. 45 konstytucji.

5. Trybunał Konstytucyjny nie dopatrył się naruszenia art. 178 konstytucji, który powołany został we wniosku Rzecznika w zw. z art. 77 ust. 2. Wnioskodawca nie wykazał związku, jaki zachodzi między prawem do drogi sądowej a gwarancjami niezawisłości sędziowskiej zawartymi w art. 178 konstytucji. Dlatego też Trybunał stwierdził, iż zaskarżone przepisy nie są niezgodne z art. 178 konstytucji.

Trybunał stwierdza również, że art. 45 ust. 2 konstytucji nie może być w tej sprawie wzorcem dla badania konstytucyjności zaskarżonych przepisów. Wnioskodawca, powołując się podczas rozprawy na ten artykuł, nie wskazał na czym miałyby polegać niezgodność zaskarżonych przepisów z tym wzorcem konstytucyjnym.

Ze wszystkich powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.