

20/3/A/2005

WYROK

z dnia 7 marca 2005 r.

Sygn. akt P 8/03*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Ewa Łętowska – przewodniczący
Jerzy Ciemniewski
Teresa Dębowska-Romanowska
Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska
Marek Mazurkiewicz – sprawozdawca,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem sądu przedstawiającego pytanie prawne oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 7 marca 2005 r., pytania prawnego Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Poznaniu:

czy art. 24 w związku z art. 141 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.) jest zgodny z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 6 ust. 1 i art. 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.),

o r z e k a:

Art. 24 w związku z art. 141 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.) jest zgodny z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 6 ust. 1 i art. 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, z 1995 r. Nr 36, poz. 175, 176 i 177, z 1998 r. Nr 147, poz. 962 oraz z 2003 r. Nr 42, poz. 364).

UZASADNIENIE:

I

1. Pytanie prawne zostało przedstawione w toczącym się przed sądem postępowaniu w związku ze skargą Przedsiębiorstwa Rolno-Przemysłowego „Rolwit”, spółka z o.o. z Witnicy na postanowienie Lubuskiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii w Zielonej Górze. W jakiej sprawie toczyło się to postępowanie – pytający sąd nie wyjaśnił. W postępowaniu tym skarżący zgłosił wniosek o wyłączenie od udziału w sprawie dwóch lekarzy weterynarii. Przyczyną zarzutu była okoliczność, że wskazani dwaj lekarze, o których wyłączenie spółka wnosiła, brali udział w badaniu krów, na podstawie którego wydana została błędna decyzja o uboju zwierząt. Spółka poniosła z tego tytułu poważne straty i zamierza w związku z tym dochodzić odszkodowania. Dlatego też uważa,

* Sentencja została ogłoszona dnia 15 marca 2005 r. w Dz. U. Nr 41, poz. 400.

że udział tych lekarzy w postępowaniu nie gwarantuje obiektywizmu postępowania w dochodzeniu odszkodowania. Wniosek skarżącej nie został uwzględniony, zaś Lubuski Wojewódzki Lekarz Weterynarii w Zielonej Górze stwierdził niedopuszczalność zażalenia na to wpadkowe w postanowienie. Naczelny Sąd Administracyjny Ośrodek Zamiejscowy w Poznaniu, rozpatrując skargę na to stwierdzenie niedopuszczalności zażalenia, powziął wątpliwość konstytucyjną, którą wyraził w pytaniu skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego.

Zdaniem sądu przepis art. 24 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.; dalej: k.p.a.), nie przewidujący możliwości złożenia zażalenia na postanowienie o odmowie wyłączenia pracownika, w związku z art. 141 § 1 k.p.a., który stanowi o niedopuszczalności takiego zażalenia, może naruszać wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadę demokratycznego państwa prawnego i określone w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawo do sądu, a także może być niezgodny z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.; dalej: Konwencji) prawo do sprawiedliwego i jawnego procesu oraz z art. 13 tej Konwencji gwarantującym zapewniającym prawo do skutecznego środka odwoławczego w postępowaniu publicznym.

2. Prokurator Generalny w pisemnym stanowisku z 5 czerwca 2003 r. przedstawił pogląd, iż kwestionowane przepisy k.p.a. nie są niezgodne z art. 45 ust. 1 i art. 2 Konstytucji oraz art. 6 ust. 1 i art. 13 Konwencji.

Zdaniem Prokuratora Generalnego instytucja wyłączenia pracownika w postępowaniu administracyjnym nie jest „sprawą” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, której rozpatrzenia przez sąd może żądać strona postępowania administracyjnego. Instytucja wyłączenia może mieć zastosowanie tylko w konkretnej sprawie toczącej się przed organami administracji. Wyłączenie pracownika od udziału w postępowaniu jest kwestią incydentalną przy rozstrzygnięciu indywidualnej sprawy.

Postanowienie o odmowie wyłączenia pracownika jest rozstrzygnięciem proceduralnym wydawanym w toku postępowania i nie kończy tego postępowania. Nie jest rozstrzygnięciem co do istoty sprawy, nie rozstrzyga o prawach i obowiązkach strony. Wprawdzie ustawodawca nie przewiduje możliwości zażalenia na postanowienie o odmowie wyłączenia pracownika, nie oznacza to jednak, że stronie nie przysługuje w takim wypadku środek odwoławczy. Postanowienie, na które nie służy zażalenie, strona może zaskarżyć w odwołaniu od decyzji rozstrzygającej istotę sprawy, wskazując wydanie tego postanowienia jako uchybienie zasadom rzetelnej procedury.

Z tych względów rozstrzygnięcie dotyczące odmowy wyłączenia pracownika nie ma charakteru sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, jak również art. 6 ust. 1 Konwencji i tym samym nie mają uzasadnienia wobec przedstawionego w niniejszej sprawie stanu faktycznego związanego z kontrolą konstytucyjności art. 24 w związku z art. 141 § 1 k.p.a.

Zdaniem Prokuratora Generalnego sąd nie wskazał, na czym polega naruszenie przez zakwestionowane przepisy art. 2 Konstytucji oraz art. 13 Konwencji.

3. Marszałek Sejmu w pisemnym stanowisku z 13 października 2003 r. stwierdził, iż kwestionowane przez sąd przepisy nie są niezgodne z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 6 ust. 1 i art. 13 Konwencji.

Zdaniem Sejmu postępowanie administracyjne nie może być porównywane do postępowania sądowego, gdyż organom administracji nie przysługują cechy niezależności i niezawisłości. Natomiast decyzje administracyjne podlegają kontroli sądu, w tym zaś

konkretnym przypadku postanowienie, na które nie służy zażalenie, strona może podważać w odwołaniu od decyzji.

II

Na rozprawę 8 marca 2005 r. stawili się sędzia – przedstawiciel sądu zwracającego się z pytaniem prawnym, poseł w imieniu Sejmu oraz przedstawiciel Prokuratora Generalnego. Uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone na piśmie i udzielili odpowiedzi na pytania składu orzekającego.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Pytanie prawne dotyczy braku możliwości zaskarżania do sądu postanowień wydawanych w toku postępowania administracyjnego, które są wydawane jako postanowienia wpałkowe (gdy nie kończą one postępowania). Postanowienia takie tylko wówczas mogą być przedmiotem odrębnego zaskarżenia, gdy k.p.a. *expressis verbis* przewiduje możliwość wniesienia od nich zażalenia (art. 141 § 1 k.p.a.). Postanowienie o odmowie wyłączenia pracownika w postępowaniu administracyjnym nie jest zaliczone do tej grupy. Wątpliwość pytającego sądu budzi tego rodzaju sytuacja, jako ograniczająca konstytucyjne prawo do sądu.

Zdaniem pytającego sądu powstaje wątpliwość, czy sytuacja ta pozostaje w zgodności z wzorcami wyrażonymi w Konstytucji i ratyfikowanej przez Polskę Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, w szczególności:

- z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji),
- z prawem do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji i art. 6 ust. 1 Konwencji),
- z prawem do skutecznego środka odwoławczego w postępowaniu publicznym (art. 13 Konwencji).

Wątpliwość sądu budzi fakt, że z jednej strony art. 24 k.p.a., przewiduje szereg sytuacji, w których pracownik organu administracji publicznej podlega wyłączeniu od udziału w postępowaniu w sprawie. Tak więc udział takiej osoby w rozpatrzeniu sprawy – powoduje wadliwość postępowania. Lekarze weterynarii, podejmujący decyzje w sprawie, która jest rozstrzygana w sądzie zadającym pytanie prawne, bez wątpienia są pracownikami organu, tak więc wobec nich art. 24 k.p.a. ma zastosowanie. O wyłączenie z postępowania lekarzy wydających zdaniem spółki wadliwe decyzje, czyli o zastosowanie przepisu art. 24 k.p.a. przez Powiatowego Lekarza Weterynarii wniosła spółka „Rolwit”. Powiatowy Lekarz nie uwzględnił jednak wniosku i nie wyłączył ich z postępowania. Zażalenie na to postanowienie, zostało uznane za niedopuszczalne przez Lubuskiego Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii, w świetle art. 141 k.p.a.. W związku z powyższym spółka „Rolwit” skierowała sprawę do Naczelnego Sądu Administracyjnego, kwestionując rozstrzygnięcia wydane przez organy administracji weterynaryjnej. NSA, wykorzystując przysługujące mu na mocy art. 193 Konstytucji uprawnienie, skierował w wyżej wskazanym zakresie pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego.

2. Instytucja wyłączenia pracownika od udziału w postępowaniu administracyjnym odgrywa w procedurze istotną rolę. Służy ona przede wszystkim zapewnieniu obiektywizmu postępowania (por. art. 7 k.p.a.). Jak podkreśla się w doktrynie (por. W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys problemu*, Warszawa 1962), osobiste zainteresowanie pracownika w określonym sposobie załatwienia sprawy rodzi

niebezpieczeństwo stronnictwa, sprzecznego z celem postępowania rozstrzygnięcia, nieopartego na obiektywnej ocenie sprawy. Dlatego też k.p.a. przewiduje sankcje w przypadku naruszenia przepisów o wyłączeniu pracownika, aż do wznowienia postępowania wobec decyzji ostatecznej (por. art. 145 § 3 k.p.a.). Przy czym kodeks nakazuje organom administracji działać w sprawie „wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia” (art. 12 § 1 k.p.a.).

Ustawodawca, regulując zasady zaskarżenia postanowień, mógł zasadniczo skorzystać z dwóch możliwości. Jedną, to przyznanie możliwości złożenia zażalenia (i w dalszym etapie – skargi sądowej) na każde postanowienie wydane w ramach postępowania. Drugą możliwość to poddanie niektórych postanowień, w tym wszystkich kończących, zażaleniu i następnie kontroli sądowej. Pierwsze rozwiązanie jest mało praktyczne, jako nadmiernie przedłużające postępowanie. Drugie ogranicza wprawdzie natychmiastową weryfikację niektórych postanowień, lecz sprzyja sprawności postępowania. Oczywiście weryfikacja postanowień, od których w rezultacie zażalenie nie przysługuje, jest także dokonywana, jednakże następuje to dopiero na etapie kontroli ostatecznego rozstrzygnięcia, ponieważ ewentualne uchybienia w zakresie operowania postanowieniami wpadkowymi mieszczą się w ogólnej formule naruszeń prawa, które muszą prowadzić do uwzględnienia odwołania lub skargi na decyzje administracyjną. Tak więc, regulując kwestię konsekwencji udziału w sprawie pracownika organu, który to pracownik podlegał wyłączeniu, ustawodawca miał wybór pomiędzy dwoma sposobami rozwiązania problemu:

- przyznać stronie prawo do zażalenia na postanowienie o odmowie wyłączenia pracownika od udziału w postępowaniu administracyjnym i – w dalszej kolejności – poddać to postanowienie także kontroli sądowej;

- przyjąć rozwiązanie, w którym strona może weryfikować postanowienie o odmowie wyłączenia pracownika od udziału w postępowaniu administracyjnym, w odwołaniu od decyzji kończącej postępowanie.

Pierwsze rozwiązanie skutecznie i bez zwłoki zapewniałoby obiektywizm postępowania, lecz powodowałoby jego wydłużenie, któremu z kolei zapobiega drugie rozwiązanie.

Ustawodawca polski w k.p.a. dokonał wyboru na rzecz drugiego sposobu rozwiązania sprawy, dopuszczając zarazem możliwość zaskarżenia postanowienia na odmowę wyłączenia pracownika w postępowaniu odwoławczym (art. 142 k.p.a.).

Tak więc ustawodawca nie pozbawia strony prawa do zaskarżenia postanowienia o odmowie wyłączenia pracownika, lecz łączy je z rozpoznaniem przez organ odwoławczy odwołania od decyzji rozstrzygającej o istocie sprawy.

Ze względu na ekonomię postępowania decyzyjnego, wielość rozpoznawanych spraw i konieczność sprawnego rozstrzygnięcia zawisłych spraw, w polskim modelu postępowania administracyjnego wybrano drugi model kontroli sądowej. Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd, że ustawodawcy służy swoboda regulacyjna w rozważanym zakresie i w konsekwencji ma on prawo stosować takie rozwiązania, które pozwalają godzić niezbędny obiektywizm ze sprawnością działania.

Organy administracji działają na innych zasadach niż organy wymiaru sprawiedliwości i analogie stosowane przez sąd pytający w traktowaniu instytucji wyłączenia na gruncie k.p.a. z instytucją wyłączenia w procedurze cywilnej nie znajdują konstytucyjnego uzasadnienia. Decydują o tym m.in. strukturalne różnice między procedurą sądową i administracyjną. Niezawisłość sądu jako element decydujący w postępowaniu przed sądami nie dotyczy pozycji organów administracji w postępowaniu administracyjnym. W postępowaniu sądowym obowiązuje też zasada kontradiktoryjności przy braku równości stron w postępowaniu administracyjnym i akcent na szybkość oraz sprawność działania w tymże.

3. Sąd pytający postrzega brak możliwości złożenia odrębnego zażalenia na postanowienie o odmowie wyłączenia pracownika w postępowaniu administracyjnym jako niezgodne z prawem do sądu wyrażonym w art. 45 ust. 1 Konstytucji i art. 6 Konwencji. Powołany art. 45 ust. 1 Konstytucji stanowi: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Art. 6 Konwencji dotyczący również prawa do sądu – jest w swej treści węższy niż art. 45 ust. 1 Konstytucji, gdyż Konwencja gwarantuje prawo do sądu w sprawach o charakterze cywilnym i karnym. Z tych względów wątpliwości sądu pytającego Trybunał rozważył na gruncie szerzej sformułowanego prawa do sądu wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Prawo strony do wyłączenia pracownika na gruncie k.p.a. nie jest ani bezpośrednim prawem konstytucyjnym, ani też nie wynika z przepisów obowiązującego prawa materialnego. Nie decyduje też ostatecznie o prawach i obowiązkach strony. Instytucja wyłączenia pracownika na gruncie k.p.a. jest instytucją proceduralną, w ramach której stronie służy uprawnienie gwarantujące obiektywne rozstrzygnięcie sprawy. Ustawodawca poddał tę instytucję kontroli sądowej, wzmacniając zasadę obiektywizmu postępowania w postępowaniu administracyjnym. Ta kontrola odbywa się jednak dopiero przy rozstrzygnięciu odwołania od orzeczenia, kończącego postępowanie w danej instancji, a nie w postępowaniu wпадkowym na podstawie zażalenia na postanowienie o odmowie wyłączenia pracownika organu administracji publicznej.

Ze względu na szybkość i sprawność działania administracji istnieją argumenty przemawiające za aktualnie obowiązującym rozwiązaniem. Zaskarżone przepisy są zgodne z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Umożliwiają bowiem stronie podniesienie zarzutu o nieuwzględnieniu wyłączenia pracownika w postępowaniu odwoławczym, co następnie może zostać poddane kontroli sądu administracyjnego. Sąd administracyjny, stwierdzając naruszenie przepisów postępowania, mogących mieć istotny wpływ na wynik sprawy, uchyla decyzję (por. art. 22 ust. 2 pkt 3 ustawy o NSA, a obecnie również art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi; Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.).

Na marginesie Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że z uzasadnienia pytania prawnego, a zwłaszcza argumentacji sądu przedstawionej na rozprawie, wynika przytym, iż w rzeczywistości wątpliwości sądu mają swe źródło także w krytycznej ocenie regulacji prawnych natychmiastowej wykonalności decyzji administracyjnych, ale nie jest to przedmiotem pytania prawnego.

4. Sąd pytający sugeruje niezgodność braku możliwości złożenia zażalenia na odmowę wyłączenia pracownika w postępowaniu administracyjnym – z art. 13 Konwencji. Ten ostatni przepis wymaga skutecznego środka odwoławczego w przypadku naruszenia praw i wolności.

Trybunał Konstytucyjny wykazał wyżej, że k.p.a. wprawdzie nie przewiduje zażalenia na decyzję o odmowie wyłączenia pracownika w postępowaniu administracyjnym, ale decyzja ta bezpośrednio nie rozstrzyga o materialnych prawach i wolnościach. W sytuacji, w której odmowa wyłączenia pracownika mogła wywierać wpływ na rozstrzygnięcie o prawach i wolnościach, k.p.a. przewiduje możliwość podniesienia tego zarzutu w odwołaniu od decyzji rozstrzygającej sprawę. Sąd rozpatrujący odwołanie, stwierdzając w takim przypadku naruszenie przepisów postępowania mogących mieć wpływ na wynik sprawy (art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi) zaskarżoną decyzję uchyla. Nie

można zatem twierdzić, że istniejąca sytuacja charakteryzuje się brakiem skutecznego środka odwoławczego.

Trybunał Konstytucyjny zwraca przy tym uwagę, że kontrola dokonywana przez Europejski Trybunał Praw Człowieka sama przez się nie odnosi się do oceny wewnętrznego porządku prawnego państwa, które dopuściło się naruszenia praw człowieka, lecz do konkretnego faktu naruszenia praw człowieka, unormowanych w Konwencji, wobec konkretnej osoby. Nie jest więc w założeniu kontrolą dotyczącą oceny przepisów (norm) składających się na porządek prawny państwa. Obejmuje badanie faktu naruszenia praw i wolności człowieka, a więc jego praw podmiotowych, choć z dokonanej w ten sposób kontroli może także wynikać, że wewnętrzny porządek prawny zawiera normy, których stosowanie doprowadziło do naruszenia praw człowieka *in concreto* w wypadku ocenianym przez ETPCz.

Powinność uwzględnienia odpowiedniego orzeczenia ETPCz w działaniu organów wewnętrznych państwa zobowiązuje także Trybunał Konstytucyjny do stosowania w ramach wykonywanej przez siebie kontroli konstytucyjności norm i zasad stosowania oraz treści przepisów prawa polskiego z zasadami Konwencji i standardami sformułowanymi przez ETPCz, dla eliminowania ewentualnych kolizji między nimi (por. wyrok TK z 18 października 2004 r., sygn. P 8/04, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 92). Kognicji Trybunału podlega jednak ocena konstytucyjności norm prawnych, a nie poprawności ich stosowania w obrocie prawnym w indywidualnych sprawach, co należy do kompetencji sądów powszechnych i administracyjnych.

5. W konkretnej sprawie, w związku z którą zostało skierowane przez sąd pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego, zarzut wadliwości postanowienia Powiatowego Lekarza Weterynarii w Gorzowie Wielkopolskim odmawiającego wyłączenia od udziału w sprawie dwóch lekarzy, którzy uprzednio wydali błędną decyzję w poprzednim stadium postępowania, nie dotyczy niekonstytucyjności przepisu art. 24 w zw. z art. 141 § 1 k.p.a. Oparł się na nich Wojewódzki Lekarz Weterynarii stwierdzający niedopuszczalność zażalenia na postanowienie, mimo błędności zastosowania przez Powiatowego Lekarza Weterynarii art. 24 k.p.a. w postępowaniu. Błąd ten, będący naruszeniem zasad rzetelnej procedury w postępowaniu administracyjnym, będzie mógł być zapewne skorygowany w postępowaniu instancyjnym, przy rozpatrywaniu odwołania od decyzji Powiatowego Lekarza Weterynarii, kończącym postępowanie w trybie art. 142 k.p.a., ale nie mógł być skorygowany w toku postępowania zażaleniowego. Będzie mógł być też podstawą odmowy nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności (art. 108 § 1 i 2 k.p.a.).

Błąd w stosowaniu art. 24 k.p.a. w praktyce orzeczniczej nie może jednak skutkować dokonaniem przez Trybunał Konstytucyjny oceny niekonstytucyjności przepisów prawnych w zakresie objętym pytaniem prawnym sądu. Przepisy te nie są bowiem w swojej normatywnej treści niezgodne z art. 6 i art. 13 Konwencji, zostały tylko niewłaściwie zastosowane przez organ administracji.

6. Sąd nie uzasadnił szczegółowo, na czym opiera niezgodność kwestionowanych przepisów z art. 2 Konstytucji wyrażającym zasadę demokratycznego państwa prawnego. Należy przypuszczać, iż z zasady tej wyprowadza prawo do sądu, które konkretyzuje art. 45 ust. 1 Konstytucji. Ponieważ Trybunał rozważył wyżej konkretny przepis Konstytucji wyrażający prawo do sądu, nie ma podstaw do odnoszenia się do zarzutu w oparciu o zasadę ogólną wyrażoną w art. 2 Konstytucji.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł, jak w sentencji.