

120/7/A/2008

WYROK

z dnia 2 września 2008 r.

Sygn. akt K 35/06*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marian Grzybowski – przewodniczący

Mirosław Granat – sprawozdawca

Marek Mazurkiewicz

Mirosław Wyrzykowski

Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 2 września 2008 r., wniosku Zarządu Głównego Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów o zbadanie zgodności:

- 1) art. 1 pkt 5 lit. b ustawy z dnia 29 października 2003 r. o zmianie ustawy o Policji (Dz. U. Nr 192, poz. 1873) w zakresie, w jakim dotyczy art. 41 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58, ze zm.), z art. 2, art. 5, art. 31 ust. 3 i art. 42 ust. 3 Konstytucji w związku z art. 6 ust. 2 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.) oraz art. 5 i art. 14 ust. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167);
- 2) art. 1 pkt 13 ustawy o zmianie ustawy o Policji w zakresie, w jakim dotyczy art. 132 ust. 2 ustawy o Policji, z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 42 ust. 1 Konstytucji;
- 3) art. 1 pkt 13 ustawy o zmianie ustawy o Policji w zakresie, w jakim dotyczy art. 132 ust. 4 ustawy o Policji, z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji;
- 4) art. 1 pkt 15 ustawy o zmianie ustawy o Policji w zakresie, w jakim dotyczy art. 133 ustawy o Policji, z art. 2, art. 32, art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji;
- 5) art. 1 pkt 18 ustawy o zmianie ustawy o Policji w zakresie, w jakim dotyczy art. 135 ust. 4 zdanie drugie ustawy o Policji, z art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji;
- 6) art. 1 pkt 19 ustawy o zmianie ustawy o Policji w zakresie, w jakim dotyczy art. 135f ust. 1 pkt 4 ustawy o Policji, z art. 2 i art. 42 ust. 2 Konstytucji;
- 7) art. 3 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o Policji z art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

* Sentencja została ogłoszona dnia 10 września 2008 r. w Dz. U. Nr 163, poz. 1026.

1. Art. 41 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277, Nr 57, poz. 390, Nr 120, poz. 818, Nr 140, poz. 981 i Nr 165, poz. 1170 oraz z 2008 r. Nr 86, poz. 521), dodany przez art. 1 pkt 5 lit. b ustawy z dnia 29 października 2003 r. o zmianie ustawy o Policji (Dz. U. Nr 192, poz. 1873), jest zgodny z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i nie jest niezgodny z art. 5 i art. 42 ust. 3 Konstytucji w związku z art. 6 ust. 2 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (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) oraz nie jest niezgodny z art. 5 i art. 14 ust. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167).

2. Art. 132 ust. 2 ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 13 ustawy z 29 października 2003 r. o zmianie ustawy o Policji, jest zgodny z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 42 ust. 1 Konstytucji.

3. Art. 132 ust. 4 ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 13 ustawy z 29 października 2003 r. o zmianie ustawy o Policji, jest zgodny z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4. Art. 133 ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 15 ustawy z 29 października 2003 r. o zmianie ustawy o Policji, jest zgodny z art. 2, art. 32, art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

5. Art. 135 ust. 4 zdanie drugie ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 18 ustawy z 29 października 2003 r. o zmianie ustawy o Policji, jest zgodny z art. 2 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

6. Art. 3 ust. 1 ustawy z 29 października 2003 r. o zmianie ustawy o Policji jest zgodny z art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070 oraz z 2005 r. Nr 169, poz. 1417) umorzyć postępowanie w zakresie dotyczącym badania zgodności art. 1 pkt 19 ustawy z dnia 29 października 2003 r. o zmianie ustawy o Policji (Dz. U. Nr 192, poz. 1873) w zakresie, w jakim dotyczy art. 135f ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277, ze zm.), z art. 2 i art. 42 ust. 2 Konstytucji ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

UZASADNIENIE

I

1. Zarząd Główny Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem z 24 stycznia 2005 r. o stwierdzenie niezgodności przepisów ustawy z dnia 29 października 2003 r. o zmianie ustawy o Policji (Dz. U. Nr 192, poz. 1873; dalej: ustawa zmieniająca), ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58, ze zm.; dalej: ustawa o Policji), rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 czerwca 2002 r. w sprawie opiniowania służbowego funkcjonariuszy Policji oraz wzoru formularza opinii służbowej (Dz. U. Nr 98, poz. 890, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 17 czerwca 2002 r.) oraz rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 grudnia 2003 r. w sprawie wymagań w zakresie wykształcenia, kwalifikacji zawodowych i stażu służby, jakim powinni odpowiadać policjanci na stanowiskach komendantów Policji i innych stanowiskach służbowych (Dz. U. z 2004 r. Nr 2, poz. 14, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 17 grudnia 2003 r.), z Konstytucją, Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzoną w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: Konwencja), Międzynarodowym Paktem Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartym do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167; dalej: MPPOiP) oraz Międzynarodowym Paktem Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych, otwartym do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169; dalej: MPPGSiK).

Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 7 marca 2005 r. wezwano wnioskodawcę do usunięcia, w terminie 7 dni od daty doręczenia zarządzenia, braków formalnych wniosku m.in. przez powołanie przepisu prawa lub statutu wskazującego, że kwestionowany akt normatywny dotyczy spraw objętych zakresem działania NSSZ Policjantów oraz określenie, w jakim zakresie niektóre ze wskazanych przepisów naruszają powołane we wniosku wzorce konstytucyjne. Po uzupełnieniu przez wnioskodawcę w piśmie z 24 marca 2005 r. ww. braków, postanowieniem z 4 października 2005 r. (sygn. Tw 5/05, OTK ZU nr 6/B/2006, poz. 252), Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu wnioskowi w zakresie:

- 1) art. 1 pkt 13 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim dotyczy art. 132 ust. 4 ustawy o Policji, z art. 32 Konstytucji;
- 2) art. 1 pkt 19 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim dotyczy art. 135m ust. 2 ustawy o Policji, z art. 2 i art. 32 Konstytucji;
- 3) art. 2 ust. 1, 4-6 ustawy zmieniającej z art. 2, art. 5, art. 42 ust. 1, art. 190 ust. 4 Konstytucji;
- 4) art. 35 ust. 2 ustawy zmieniającej i § 11 ust. 7 rozporządzenia z 17 czerwca 2002 r. z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 Konstytucji;
- 5) § 11 ust. 2-6 rozporządzenia z 17 grudnia 2003 r. z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji oraz z art. 34 ust. 4 pkt 1 ustawy o Policji i z art. 7 lit. c MPPGSiK ze względu na niespełnienie przesłanek art. 36 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), jakimi były brak uzasadnienia, niewystarczający stopień przeprowadzenia dowodu uniemożliwiający merytoryczne rozpatrzenie wniosku lub oczywista bezzasadność żądań przeprowadzenia przez Trybunał kontroli konstytucyjności zaskarżonych przepisów.

Na postanowienie z 4 października 2005 r. wnioskodawca złożył zażalenie. Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 3 listopada 2006 r. (OTK ZU nr 6/B/2006, poz. 253) postanowił nie uwzględnić złożonego zażalenia, uznając, że argumenty wnioskodawcy nie podważyły zasadności stanowiska zajętego w zaskarżonym postanowieniu. Jednocześnie został nadany dalszy bieg tej części wniosku NSSZ Policjantów dotyczącej stwierdzenia niezgodności:

- 1) art. 1 pkt 5 lit. b ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim dotyczy art. 41 ust. 2 pkt

8 ustawy o Policji, z art. 2, art. 5, art. 31 ust. 3 i art. 42 ust. 3 Konstytucji w związku z art. 6 ust. 2 Konwencji oraz art. 5 i art. 14 ust. 2 MPPOiP,

2) art. 1 pkt 13 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim dotyczy art. 132 ust. 2 ustawy o Policji, z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 42 ust. 1 Konstytucji,

3) art. 1 pkt 13 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim dotyczy art. 132 ust. 4 ustawy o Policji, z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji,

4) art. 1 pkt 15 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim dotyczy art. 133 ustawy o Policji, z art. 2, art. 32, art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji,

5) art. 1 pkt 18 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim dotyczy art. 135 ust. 4 zdanie drugie ustawy o Policji, z art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji,

6) art. 1 pkt 19 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim dotyczy art. 135f ust. 1 pkt 4 ustawy o Policji, z art. 2 i art. 42 ust. 2 Konstytucji,

7) art. 3 ust. 1 ustawy zmieniającej z art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji,

1.1. Zdaniem wnioskodawcy, art. 1 pkt 5 lit. b ustawy zmieniającej, wprowadzając nową przesłankę fakultatywnego zwolnienia policjanta przez przełożonego z powodu popełnienia przez niego czynu o znamionach przestępstwa albo przestępstwa skarbowego, jeżeli popełnienie tego czynu jest oczywiste i uniemożliwia pozostanie policjanta na służbie, narusza zasadę domniemania niewinności z art. 42 ust. 3 Konstytucji, która została także zagwarantowana w wiążących Polskę aktach prawa międzynarodowego. Z wymienionych regulacji wynika, że każdego uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu. Także w wyroku z 6 października 1982 r. w sprawie przeciwko Austrii (skarga nr 9295/81) ETPC uznał, że „domniemanie niewinności (...) obowiązuje nie tylko sąd karny, ale także inne organy państwa (...). Żadna władza nie może traktować nikogo jako winnego przestępstwa, dopóki nie zostanie skazany przez właściwy sąd (...)”.

Zaskarżony przepis narusza samą istotę zasady domniemania niewinności, gdyż orzeka się o winie za przestępstwo bez wyroku sądu z uwagi na przesłankę oczywistości przestępstwa. Istnienie w systemie prawa podobnego rozwiązania w art. 52 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.) dotyczącego kwestii fakultatywnego rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia z winy pracownika z powodu popełnienia przez niego przestępstwa w czasie obowiązywania umowy o pracę, jeżeli popełnienie tego przestępstwa uniemożliwia dalsze zatrudnienie na zajmowanym stanowisku, a przestępstwo to jest oczywiste, jest reliktem przeszłości, który również należy szybko dostosować do obowiązującej Konstytucji.

Nowa przesłanka zwolnienia policjanta ze służby nie jest potrzebna, ponieważ istnieją już przepisy regulujące skuteczne usuwanie policjantów przestępców z Policji zgodnie z konstytucyjnymi zasadami prawa karnego. Dlatego zaskarżony przepis narusza art. 2 Konstytucji i wynikający z niego zakaz nadmiernej i nieproporcjonalnej ingerencji. Wnioskodawca podnosi także, że przy tworzeniu zaskarżonego przepisu ustawodawca nie zapewnił policjantom gwarancji standardów praw człowieka, mimo prawnego obowiązku, jaki ciąży na nim w związku z art. 5 Konstytucji („Rzeczpospolita Polska [...] zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela [...]). Zaskarżony przepis jest bowiem sprzeczny z art. 6 ust. 2 Konwencji oraz z art. 14 ust. 2 MPPOiP, a przez to narusza także art. 5 Konstytucji.

1.2. Kolejny zaskarżony przepis art. 1 pkt 13 ustawy zmieniającej określa, że naruszeniem dyscypliny służbowej jest czyn policjanta polegający na zawinionym przekroczeniu uprawnień lub niewykonaniu obowiązków wynikających z przepisów prawa lub rozkazów i poleceń wydanych przez przełożonych na podstawie tych przepisów. Zdaniem

wnioskodawcy przepis ten powoduje trudność w jego interpretacji m.in. przez zbyt ogólne ujęcie wyrażenia „przepisy prawa”. Konieczne jest jego uszczegółowienie zgodnie z zasadą określoności czynów zabronionych wywodzoną z art. 2 Konstytucji oraz z wynikającym z art. 42 ust. 1 Konstytucji zakazem tworzenia typów czynów nieokreślonych i nieostrych (*nullum crimen, nulla poena lege certa*). Zgodnie z zasadą państwa prawnego i ochrony praw słusznie nabytych, wywodzonych z art. 2 Konstytucji, ustawodawca powinien utrzymać poprzednio obowiązujące jasne i precyzyjne uregulowania prawne tej kwestii.

Art. 1 pkt 13 ustawy zmieniającej jest niezgodny także z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ wprowadzenie przepisu zbyt ogólnego, niejasnego i nieprecyzyjnego dotyczącego naruszenia dyscypliny służbowej świadczy o nadmiernej ingerencji państwa w swobodę działania policjanta. Ustawowe ograniczenie wolności przez tworzenie przepisów określających czyny zabronione pod groźbą kary traktowane być musi w kategoriach wyjątków. Ani poszczególne ograniczenia, ani ich suma nie może naruszać istoty ograniczanego prawa lub wolności. Ustawodawca może ingerować w sferę wolności policjanta tylko wtedy, gdy jest to konieczne i tylko w koniecznym wymiarze. Zakwestionowany przepis nie gwarantuje ponadto zachowania proporcji między stopniem ograniczenia wolności policjanta a rangą chronionego interesu publicznego.

1.3. Zgodnie ze zmianami wniesionymi przez art. 1 pkt 13 ustawy zmieniającej, policjant ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną, niezależnie od odpowiedzialności karnej, za czyn stanowiący przewinienie dyscyplinarne, wypełniający jednocześnie znamiona przestępstwa lub wykroczenia albo przestępstwa lub wykroczenia skarbowego. Zdaniem wnioskodawcy, istnienie niezależnej odpowiedzialności dyscyplinarnej narusza zasadę państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) oraz wynikającą z niej zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasadę bezpieczeństwa prawnego obywateli oraz zasadę proporcjonalności oznaczającą zakaz nadmiernej ingerencji. Narusza ponadto konstytucyjną zasadę równości wobec prawa, zasadę równego traktowania przez władze publiczne oraz zakaz dyskryminacji z jakiegokolwiek powodu. Ten sam czyn może bowiem stanowić tylko jedno przestępstwo. W myśl zasady *lex consumens derogat legi consumptate* przestępstwo konsumuje (pochlania) łagodniejszą odpowiedzialność za przewinienie dyscyplinarne, a nie odwrotnie.

Naruszono także proporcjonalność ingerencji ustawodawcy w sferę wolności policjanta (art. 31 ust. 3 Konstytucji), ponieważ ustawodawca, zachowując odpowiedzialność dyscyplinarną policjanta za przestępstwa, przestępstwa skarbowe oraz wykroczenia i wykroczenia skarbowe – niezależnie od odpowiedzialności karnej – nie udowodnił konieczności wprowadzenia takiej odpowiedzialności w demokratycznym państwie prawnym dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego oraz ochrony wolności i praw innych osób. Świadczy to o nadmiernej ingerencji państwa w sferę wolności policjanta.

1.4. Art. 1 pkt 15 ustawy zmieniającej nadał nowe brzmienie art. 133 ustawy o Policji. Przepis ten jest niezgodny z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji przez niezapewnienie policjantom odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności. Wskazany przepis w obecnym brzmieniu określa właściwych przełożonych dyscyplinarnych policjantów w postępowaniu dyscyplinarnym, którzy mają prawo orzekać o winie, wyznaczać rzeczników dyscyplinarnych i wymierzać karę dyscyplinarną. Zdaniem wnioskodawcy, organami orzekającymi o winie i wydającymi orzeczenia o ukaraniu karą dyscyplinarną powinny być niezawisłe i bezstronne sądy dyscyplinarne lub komisje dyscyplinarne realizujące gwarancje konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Każda sprawa dyscyplinarna powinna być badana na rozprawie wewnętrznej umożliwiającej przedstawianie dowodów, przesłuchiwanie świadków

z zachowaniem jawności postępowania. Obecnie przełożeni dyscyplinarni nie gwarantują standardów jawności i bezstronności postępowania, gdyż przełożony zainteresowany ukaraniem policjanta ma wpływ na orzekanie – sam wymierza kary dyscyplinarne i orzeka o winie. Postępowanie dowodowe ogranicza się do sporządzenia dokumentów dyscyplinarnych przez rzecznika dyscyplinarnego i nie przeprowadza się dowodów bezpośrednio na rozprawie z zachowaniem zasady kontradyktoryjności. Zachowanie instytucji przełożonego dyscyplinarnego narusza także czołową zasadę prawa karnego wynikającą z art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji polegającą na tym, że nikt nie może być sędzią w swojej sprawie.

Okoliczność, że sądy dyscyplinarne funkcjonują w odniesieniu do sędziów, prokuratorów, funkcjonariuszy służby więziennej, radców prawnych i adwokatów, zaś komisje dyscyplinarne – w odniesieniu do urzędników państwowych organów centralnych i naczelnych państwa, służby cywilnej, a także strażaków Państwowej Straży Pożarnej, świadczy o naruszeniu wobec policjantów konstytucyjnej zasady równości wobec prawa, zasady równego traktowania przez władze publiczne oraz zakazu dyskryminacji (art. 32 Konstytucji).

1.5. Art. 1 pkt 18 ustawy zmieniającej uchylający w sytuacji zawieszenia postępowania dyscyplinarnego zasadę, iż nie można wymierzyć kary dyscyplinarnej po upływie roku od dnia popełnienia przewinienia dyscyplinarnego, narusza konstytucyjną zasadę praw słuszenie nabytych (art. 2 Konstytucji). Poprzednio obowiązujący art. 135 ust. 2 ustawy o Policji przed 29 listopada 2003 r. nie przewidywał zawieszenia biegu przedawnienia w razie zawieszenia postępowania. Przepis ten obecnie wstrzymuje bieg terminu przedawnienia ukarania za delikt dyscyplinarny. Regulacja dotycząca czynów niedozwolonych powinna być ściśle dookreślona co do momentu ustania karalności przewinienia dyscyplinarnego. Policjant nie powinien być w nieskończoność ścigany za przewinienie dyscyplinarne. Wprowadzenie nieprecyzyjnego przepisu świadczy o nadmiernej ingerencji w sferę policjanta, którego w świetle prawa do przedawnienia czynów zabronionych traktuje się gorzej od innych obywateli.

Przepis ten jest również niezgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji przez to, że w świetle zasady *nullum crimen sine lege* istnieje obowiązek określenia w ustawie procedury karnej (dyscyplinarnej) dotyczącej m.in. przepisów o przedawnieniu ścigania i karania. W razie długotrwałego zawieszenia postępowania, trudno ustalić, kiedy następuje przedawnienie karania.

1.6. Art. 1 pkt 19 ustawy zmieniającej (mylnie oznaczony we wniosku jako art. 1 pkt 18) stanowi, że w toku postępowania dyscyplinarnego obwiniony ma prawo do ustanowienia obrońcy za jego zgodą jedynie spośród policjantów. Zdaniem wnioskodawcy, do postępowania dyscyplinarnego powinien być dopuszczony zawodowy obrońca: adwokat lub radca prawny. Policjanci często nie mają wiedzy, doświadczenia i umiejętności, aby skutecznie bronić innego policjanta w postępowaniu dyscyplinarnym. Policjantów znających prawo dyscyplinarne jest niewiele i nie zawsze zgadzają się bronić innych policjantów z uwagi na obawę szykan ze strony przełożonych. Dopuszczenie adwokatów i radców prawnych do informacji tajnych lub ściśle tajnych nie grozi ich ujawnieniem, ponieważ obowiązani oni są dochować tajemnicy zawodowej przy wykonywaniu zawodu i mogą być dopuszczeni do tajnych lub ściśle tajnych informacji za zgodą uprawnionych organów państwa. Niedopuszczenie zawodowych obrońców narusza zasady państwa prawnego wynikające z art. 2 Konstytucji: zasadę zaufania obywateli do państwa i tworzonych przez nie prawa, zasadę pewności prawa oraz gwarantowaną w art. 42 ust. 2 Konstytucji zasadę prawa do obrony i prawo do korzystania z pomocy obrońcy. Ograniczenie udziału profesjonalnych

obrońców w tej kwestii narusza samą istotę prawa do obrony i jest niedopuszczalne w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji.

1.7. Art. 3 ust. 1 ustawy zmieniającej stanowi, że policjant może odpowiadać także za czyn podlegający odpowiedzialności dyscyplinarnej popełniony przed dniem wejścia w życie ustawy i może mu zostać wymierzona kara dyscyplinarna upomnienia lub kary dyscyplinarne wymienione w art. 134 ustawy o Policji, który również na skutek nowelizacji z 2003 r. otrzymał nowe brzmienie. Zdaniem wnioskodawcy, wskazane uregulowanie narusza konstytucyjną zasadę państwa prawnego *lex retro non agit*, wynikającą z art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji oraz z międzynarodowych standardów ochrony praw człowieka. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego konstytucyjna i karna zasada zakazu retroakcji, mająca zastosowanie do postępowań dyscyplinarnych, dotyczy także czynów quasi-karnych, jakimi są przewinienia dyscyplinarne.

2. W piśmie z 24 grudnia 2007 r. Prokurator Generalny wniósł o stwierdzenie, że:

1) art. 1 pkt 5 lit. b tiret drugie ustawy zmieniającej, w zakresie, w jakim w art. 41 ust. 2 ustawy o Policji dodaje pkt 8, jest zgodny z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 42 ust. 3 Konstytucji w związku z art. 6 ust. 2 Konwencji oraz art. 14 ust. 2 w związku z art. 5 MPPOiP;

2) art. 1 pkt 13 ustawy zmieniającej, w zakresie, w jakim nadaje nowe brzmienie art. 132 ust. 2 ustawy o Policji, jest zgodny z art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji;

3) art. 1 pkt 13 ustawy zmieniającej, w zakresie, w jakim nadaje nowe brzmienie art. 132 ust. 4 ustawy o Policji, jest zgodny z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji;

4) art. 1 pkt 15 ustawy zmieniającej, nadający nowe brzmienie art. 133 ustawy o Policji, nie jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 w związku z art. 32 i art. 2 Konstytucji;

5) art. 1 pkt 18 ustawy zmieniającej, w zakresie dotyczącym art. 135 ust. 4 zdanie drugie ustawy o Policji, jest zgodny z art. 2 i nie jest niezgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji;

6) art. 3 ust. 1 ustawy zmieniającej jest zgodny z art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji;

7) w pozostałym zakresie, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, postępowanie podlega umorzeniu – ze względu na niedopuszczalność orzekania.

Jednocześnie Prokurator Generalny zauważył, że zarzuty, poza kierowanymi do art. 3 ust. 1 ustawy nowelizującej, sformułowane zostały bezpośrednio do treści nowych postanowień ustawy o Policji wprowadzonych kwestionowanymi przepisami ustawy nowelizującej. Przedmiotem merytorycznej oceny w niniejszej sprawie mogą być zatem alternatywnie – zdaniem Prokuratora Generalnego – także odpowiednie przepisy ustawy o Policji.

2.1. W ocenie Prokuratora Generalnego nieuzasadniony jest zarzut, iż art. 41 ust. 2 pkt 8 ustawy o Policji narusza istotę domniemania niewinności, która oznaczać ma niedopuszczalność rozwiązania stosunku służbowego do czasu prawomocnego skazania policjanta za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe. Art. 42 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji nie może stanowić adekwatnego wzorca kontroli zaskarżonego przepisu, podobnie jak normy prawa międzynarodowego wyrażające zasadę domniemania niewinności, tj. art. 6 ust. 2 Konwencji oraz art. 14 ust. 2 w związku z art. 5 MPPOiP. Zasadniczą rolą tej konstytucyjnej zasady jest stworzenie oskarżonemu konkretnych gwarancji w toku procesu karnego, wykluczających uznanie winy i odpowiedzialności karnej bez postępowania sądowego zakończonego prawomocnym wyrokiem karnym. Zasada ta nie może być rozumiana w taki sposób, który wyklucza wiązanie z samym faktem toczącego się postępowania karnego jakichkolwiek konsekwencji prawnych oddziałujących na sytuację

podejrzanego lub oskarżonego. Wnioskodawca nie uzasadnił również, na czym polega niezgodność skarżonej regulacji z art. 5 Konstytucji. We wskazanym zakresie wniosek nie spełnia wymagań określonych w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK, a postępowanie podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność orzekania.

Wnioskodawca, formułując zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji (naruszenie zasady proporcjonalności) w związku z nadmierną ingerencją w stosunek zatrudnienia policjanta oraz naruszenia dopuszczalnych przesłanek ograniczeń praw i wolności konstytucyjnych wyrażonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, nie wskazuje jako wzorców kwestionowanego rozwiązania art. 24, art. 60 oraz art. 65 ust. 1 Konstytucji, które dotyczą dostępu do służby publicznej i ochrony stosunków pracy. Mimo braku wskazania tych przepisów we wniosku, dopuszczalna wydaje się kontrola art. 41 ust. 2 pkt 8 ustawy o Policji w zakresie ograniczeń prawa dostępu do służby publicznej i wykonywania pracy, obejmujących w szczególności warunki zwalniania ze służby. W postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym obowiązuje zasada *falsa demonstratio non nocet*, w myśl której decydującą kwestią jest istota sprawy przedstawionej Trybunałowi, a nie jej oznaczenie. Konieczna jest rekonstrukcja zgłoszonego zarzutu – łącznie z treścią *petitum* skargi oraz jej uzasadnienia.

Z dostępem do służby publicznej związany jest obowiązek ustawodawcy określenia kryteriów zwalniania z niej. Z analizy całego art. 41 i art. 25 ust. 1 ustawy o Policji wynika, że ustawodawca przesłanki zwolnienia ze służby związał z kryteriami niekaralności i nieposzlakowanej opinii, jakie muszą spełniać kandydaci ubiegający się o pracę w Policji. Niewątpliwie nieposzlakowana opinia kandydata do służby w Policji przejawia się w przestrzeganiu przez niego prawa i stanowi gwarancję zgodnego z prawem pełnienia przez niego służby. Nieposzlakowaną opinią powinni się cieszyć nie tylko kandydaci do służby, ale przede wszystkim jej funkcjonariusze. Oczywiście popełnienia przez policjanta przestępstwa lub przestępstwa skarbowego nie została więc wybrana przez ustawodawcę w sposób dobrowolny. Stąd trudno zasadnie zarzucać brak spełnienia przez kwestionowane rozwiązanie przesłanki konieczności zawartej w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Kwestionowane rozwiązanie nie ingeruje także nadmiernie w stosunek służbowy policjanta. Decyzje o zwolnieniu ze służby podlegają kontroli instancyjnej oraz kontroli sądowej. W razie uchylecia lub stwierdzenia nieważności decyzji o zwolnieniu ze służby w Policji z powodu jej wadliwości policjant zostaje przywrócony do służby na stanowisko równorzędne, a za okres pozostawania poza służbą funkcjonariuszowi przysługuje świadczenie pieniężne równe uposażeniu na stanowisku zajmowanym przed zwolnieniem. Okres, za który policjantowi przysługuje świadczenie pieniężne, wlicza się do okresu służby, od którego zależą uprawnienia określone w ustawie o Policji, a okresu pozostawania poza służbą, za który policjant nie otrzymał świadczenia, nie uważa się za przerwę w służbie w zakresie uprawnień uzależnionych od nieprzerwanego jej biegu.

2.2. Zdaniem Prokuratora Generalnego, art. 132 ust. 2 ustawy o Policji, definiujący pojęcie „naruszenia dyscypliny służbowej”, nie narusza zasady ochrony praw nabytych. Dla oceny stopnia naruszenia tej zasady niezbędne jest wykazanie, jakie prawa podmiotowe (lub ekspektatywy takich praw) ukształtowane w poprzednio obowiązującym stanie prawnym zostały ograniczone ustawą zmieniającą. Trudno dopatrywać się naruszenia tej zasady wyłącznie w tym, że w wyniku zmiany określonych regulacji nowe przepisy mogą nie być dość precyzyjne. Trudno także oceniać w świetle zasady ochrony praw nabytych przepisy określające znamiona czynu zabronionego. Ustawodawca ma prawo do zmiany polityki karnej, w tym do modyfikowania instytucji i instrumentów prawa karnego, może kształtować znamiona czynu zabronionego podlegającego odpowiedzialności dyscyplinarnej. Prokurator Generalny podkreślił szczególne znaczenie zasady określoności przepisów prawa w dziedzinie prawa represyjnego. Jednocześnie wskazał na dorobek orzeczniczy Trybunału

Konstytucyjnego, w którym Trybunał nie wykluczał konstytucyjnej dopuszczalności odsyłającego charakteru norm represyjnych, podkreślając, że ustawodawca może określić pewne zachowania stanowiące czyn zabroniony w sposób na tyle ogólny, aby w ich zakresie mieściły się różne działania, które są zabronione, np. ze względu na cel, jaki ma być osiągnięty przez ich realizację (zob. wyrok TK z 26 listopada 2003 r., sygn. SK 22/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 97). Ocena dopuszczalności posługiwania się przez ustawodawcę pojęciami ocennymi powinna następować *in casu*; w ujęciu abstrakcyjnym można formułować jedynie pewne ogólne kryteria, na podstawie których powinna następować ocena przepisu (zob. wyrok TK z 28 czerwca 2005 r., sygn. SK 56/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 67).

Czynem podlegającym odpowiedzialności dyscyplinarnej nie jest naruszenie jakiegokolwiek przepisu prawa, lecz zostało dookreślone jako „zawinione przekroczenie uprawnień lub niewykonanie obowiązków określonych w przepisach prawa”. Sprawy o naruszenie dyscypliny służbowej podlegają kontroli w ramach postępowania sądowego. Zapewnione zostały zatem gwarancje instytucjonalne i proceduralne ustalenia jednolitej i ścisłej wykładni tego przepisu. Z tych względów nie można podzielić zarzutu, że kwestionowany przepis narusza art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

NSSZ Policjantów wskazał również art. 31 ust. 3 Konstytucji jako wzorzec kontroli. W ocenie Prokuratora Generalnego z treści wniosku nie wynika jednak, na czym polega naruszenie przez kwestionowane rozwiązanie zasady proporcjonalności. W tym zakresie wnioski nie spełnia wymagań art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK, a postępowanie w tym zakresie powinno ulec umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

2.3. Prokurator Generalny zauważa, że istnienie odpowiedzialności dyscyplinarnej, niezależnej od odpowiedzialności karnej, za czyn stanowiący przewinienie dyscyplinarne, wypełniający jednocześnie znamiona przestępstwa lub wykroczenia albo przestępstwa lub wykroczenia skarbowego znajduje swoje uzasadnienie w zakresie zadań i charakterze kompetencji przyznanych Policji jako formacji służącej zapewnieniu bezpieczeństwa obywateli. Uzasadnia to ukształtowanie stosunku zatrudnienia funkcjonariuszy Policji jako zhierarchizowanego stosunku służby, jak również wprowadzenie odpowiedzialności służbowej (dyscyplinarnej) w ramach stosunku służbowego. Z punktu widzenia interesu publicznego szczególnie istotne jest to, by zachowania funkcjonariuszy, szkodzące służbie publicznej, mogły być napiętnowane w ramach postępowania dyscyplinarnego, także po ustaniu stosunku służbowego. Niezależna od odpowiedzialności karnej odpowiedzialność dyscyplinarna za czyn wypełniający jednocześnie znamiona przestępstwa spełnia warunek konieczności w demokratycznym państwie.

2.4. Art. 133 ustawy o Policji określa jedynie przełożonych dyscyplinarnych właściwych w stosunku do określonych funkcjonariuszy Policji. Stąd chybiony jest zarzut, iż narusza on zasadę równości w dostępie do sądu przez to, że postępowanie dyscyplinarne wobec funkcjonariuszy Policji nie toczy się przed sądem dyscyplinarnym (lub komisją dyscyplinarną), jak w wypadku innych grup zawodowych, lecz jest prowadzone przez właściwego przełożonego dyscyplinarnego. Art. 133 ustawy o Policji nie dotyczy ani zakresu ich uprawnień, ani kształtu procedury dyscyplinarnej dla funkcjonariuszy Policji, ponieważ materia ta została uregulowana w innych przepisach ustawy o Policji. Z powyższego względu – w opinii Prokuratora Generalnego – przepis ten nie pozostaje w bezpośrednim związku normatywnym z zasadą sprawiedliwości proceduralnej, z prawem do sądu i związanym z nim zakazem nierównego traktowania podmiotów podobnych, a zatem nie jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 w związku z art. 32 i art. 2 Konstytucji.

2.5. Odnosząc się do art. 135 ust. 4 zdanie drugie ustawy o Policji, Prokurator Generalny zauważył, że Konstytucja nie wyraża zasady przedawnienia karalności przestępstw. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego nie istnieje konstytucyjne „prawo do przedawnienia”, czy choćby ekspektatywa takiego prawa. W sytuacji popełnienia przestępstwa nie można twierdzić o nabyciu prawa do przedawnienia karalności w określonym terminie, ani że przedłużenie tego terminu przed jego upływem pogarsza sytuację przestępcy. Ustawodawcy przysługuje swoboda prowadzenia polityki karnej, w tym kształtowania instrumentów prawa karnego, do których zalicza się instytucję przedawnienia karalności. Nie jest także trafny zarzut, że zaskarżone rozwiązanie narusza zasadę ochrony praw nabytych, gdyż instytucja przedawnienia nie pozostaje w związku z tą zasadą. Art. 42 ust. 1 Konstytucji nie może zatem stanowić adekwatnego wzorca kontroli skarżonego przepisu.

Art. 135 ust. 4 zdanie drugie ustawy o Policji nie narusza także zasady poprawnej legislacji przez to, że nie precyzuje terminu upływu przedawnienia w sytuacji zawieszenia postępowania dyscyplinarnego. Z kwestionowanego przepisu wynika, że w okresie zawieszenia postępowania dyscyplinarnego przedawnienie nie biegnie. Zgodnie ze znaną polskiemu prawu instytucją spoczywania biegu przedawnienia (art. 104 § 1 kodeksu karnego) czy też zawieszenia biegu przedawnienia (art. 121 kodeksu cywilnego, art. 68 § 5 ordynacji podatkowej), w razie wystąpienia określonych okoliczności termin nie biegnie przez okres ich występowania. Po ich ustaniu termin przedawnienia biegnie dalej. Okresu spoczywania biegu przedawnienia nie wlicza się do upływu czasu decydującego o przedawnieniu. Po podjęciu zawieszonego postępowania dyscyplinarnego dotychczasowy upływ biegu przedawnienia podlega uwzględnieniu, a pozostała część tego terminu biegnie w dalszym ciągu po podjęciu zawieszonego postępowania dyscyplinarnego. Z tego względu art. 1 pkt 18 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim nadaje nowe brzmienie art. 135 ust. 4 zdanie drugie ustawy o Policji jest zgodny z art. 2 i nie jest niezgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

2.6. Dokonując oceny art. 3 ust. 1 ustawy zmieniającej, Prokurator Generalny zauważył, że gwarancje art. 42 ust. 1 Konstytucji aktualizują się w momencie popełnienia czynu. Wszystko, co dzieje się potem, jest poza zakresem jego stosowania i oddziaływania. Czyn musi być zabroniony w momencie jego popełnienia, aby rodził odpowiedzialność karną.

Ponieważ ustawa o Policji przed nowelizacją z 2003 r. (która weszła w życie 29 listopada 2003 r.) nie normowała procedury dyscyplinarnej, przekazując tę materię aktom wykonawczym, a w wyroku z 8 października 2002 r. (sygn. K 36/00, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 63), który wszedł w życie 30 września 2003 r., Trybunał Konstytucyjny orzekł, że przepis przekazujący uregulowanie materii postępowania dyscyplinarnego do rozporządzenia wykonawczego jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji, przez prawie dwa miesiące przed wejściem w życie ustawy zmieniającej nie mogły toczyć się postępowania dyscyplinarne, gdyż brak było regulacji proceduralnej. Fakt ten nie oznacza jednak depenalizacji przewinień dyscyplinarnych, która uzasadniałaby intertemporalną zasadę stosowania ustawy względniejszej, w szczególności normy wykluczającej możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności karnej za czyny popełnione pod rządem derogowanych regulacji ustawy karnej. Do takiej sytuacji bowiem nie doszło. Mimo niemożności prowadzenia postępowania przed wejściem w życie ustawy zmieniającej obowiązywały ustawowe przepisy prawa materialnego określające, jakie zachowania funkcjonariuszy Policji rodzą odpowiedzialność dyscyplinarną i jakie za nie grożą kary dyscyplinarne. Od 30 września do 28 listopada 2003 r. w systemie prawa nie obowiązywały jedynie przepisy dotyczące procedury dyscyplinarnej, zasad wymiaru kary i wykonywania kar dyscyplinarnych.

Także w zakresie kar dyscyplinarnych, wyeliminowanie w ustawie zmieniającej niektórych z nich nie może przesądzać o niekonstytucyjności przyjętego rozwiązania,

ponieważ ustawa o Policji nie wiązała i nie wiąże konkretnych kar dyscyplinarnych z konkretnymi przewinieniami dyscyplinarnymi. Art. 3 ust. 1 ustawy zmieniającej jest zgodny z art. 2 oraz art. 42 ust. 1 Konstytucji.

2.7. Postępowanie w sprawie kontroli art. 1 pkt 19 ustawy zmieniającej, w zakresie, w jakim w ustawie o Policji dodaje art. 135f ust. 1 pkt 4 podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK ze względu na utratę mocy obowiązującej skarżonego przepisu. W wyroku z 19 marca 2007 r., w sprawie o sygn. K 47/05, Trybunał orzekł, że przepis ten jest niezgodny z art. 42 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji (OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 27).

3. W piśmie z 30 maja 2008 r. Marszałek Sejmu zajął stanowisko, że:

1) art. 1 pkt 5 lit. b ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim dotyczy art. 41 ust. 2 pkt 8 ustawy o Policji, nie jest niezgodny z art. 2, art. 5, art. 31 ust. 3 i art. 42 ust. 3 Konstytucji w związku z art. 6 ust. 2 Konwencji oraz z art. 5 i art. 14 ust. 2 MPPOiP;

2) art. 1 pkt 13 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim dotyczy art. 132 ust. 2 ustawy o Policji, jest zgodny z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 42 ust. 1 Konstytucji;

3) art. 1 pkt 13 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim dotyczy art. 132 ust. 4 ustawy o Policji, jest zgodny z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji;

4) art. 1 pkt 15 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim dotyczy art. 133 ustawy o Policji, jest zgodny z art. 2, art. 32, art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji;

5) art. 1 pkt 18 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim dotyczy art. 135 ust. 4 zdanie drugie ustawy o Policji, jest zgodny z art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji;

6) postępowanie odnośnie do art. 1 pkt 19 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim dotyczy art. 135f ust. 1 pkt 4 ustawy o Policji, podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK;

7) art. 3 ust. 1 ustawy zmieniającej jest zgodny z art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji.

W ocenie Marszałka Sejmu, przewidziana w art. 41 ust. 2 pkt 8 ustawy o Policji prawna możliwość zwolnienia policjanta ze służby w wypadku oczywistego popełnienia przestępstwa jest rozwiązaniem zbliżonym do tego, jakie przewidywał zbadany przez Trybunał Konstytucyjny art. 25 ust. 1 pkt 8a i 8b ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (Dz. U. Nr 72, poz. 802, ze zm.). W obu wypadkach cechą charakterystyczną stanu faktycznego jest daleko idące prawdopodobieństwo popełnienia czynu przestępczego przez funkcjonariusza. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego dopuszczalność takich konsekwencji nie powinna być ważona na płaszczyźnie zasady domniemania niewinności (zob. wyroki: z 19 października 2004 r., sygn. K 1/04, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 93, z 17 grudnia 2003 r., sygn. SK 15/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 103 oraz z 4 lipca 2002 r., sygn. P 12/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 50). Zaskarżony przepis nie jest zatem niezgodny z art. 42 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji. Konsekwentnie nie jest niezgodny także ze wskazanymi we wniosku umowami międzynarodowymi oraz art. 5 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności z Konstytucją art. 132 ust. 2 ustawy o Policji, Marszałek Sejmu uznał, iż niezasadny jest zarzut zbytniej ogólności, niejasności i trudności w interpretacji określenia „przepisów prawa” zawartego w zaskarżonym przepisie. Użycie określenia „obowiązków wynikających z przepisów prawa” jest w pełni uzasadnione. Policjanta, jako funkcjonariusza publicznego, obowiązują szczególnie rygorystyczne wymagania w zakresie przestrzegania prawa. Dlatego odpowiedzialność dyscyplinarna policjantów powinna obejmować obowiązek przestrzegania wszelkich, nie tylko wybranych,

przepisów prawa normujących zakres jego uprawnień i powinności. Stąd powyższy przepis jest zgodny z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem Sejmu art. 132 ust. 4 ustawy o Policji nie narusza zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji) ani zasady proporcjonalności wywodzonej z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepis ten ustanawia zasadę autonomii postępowania dyscyplinarnego w Policji względem postępowania karnego. Trudno uznać za trafną tezę, że odpowiedzialność karna za popełnione przestępstwo konsumuje łagodniejszą odpowiedzialność za przewinienie dyscyplinarne. Zaskarżony przepis nie narusza zasady *ne bis in idem*, postępowanie dyscyplinarne nie jest postępowaniem karnym, a z kwestionowanego przepisu nie wynika kolejność ustalania i egzekwowania rodzajów odpowiedzialności za czyn stanowiący zarazem przewinienie dyscyplinarne oraz przestępstwo lub wykroczenie.

Zarzut niekonstytucyjności art. 133 ustawy o Policji w istocie oznacza zakwestionowanie obowiązującego modelu organów dyscyplinarnych Policji. Zdaniem Marszałka Sejmu, cechy specyficzne Policji, jako formacji mundurowej, mogą stanowić uzasadnienie takiego właśnie rozwiązania, które sprzyja umacnianiu dyscypliny służbowej w szeregach tej formacji. Zarzut niezgodności art. 133 ustawy o Policji z prawem do sądu (art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji) jest nietrafny. Postępowanie dyscyplinarne nie jest elementem wymiaru sprawiedliwości. Postulowane przez wnioskodawcę wprowadzenie sądów dyscyplinarnych w Policji, w miejsce przełożonych dyscyplinarnych, mogłoby się wprawdzie okazać bardziej korzystnym dla obwinionych policjantów modelem władzy dyscyplinarnej, jednak nie wpływa to na ocenę konstytucyjności dotychczasowego rozwiązania z punktu widzenia prawa do sądu.

Zarzut niekonstytucyjności art. 135 ust. 4 ustawy o Policji wnioskodawca uzasadnia koniecznością respektowania zasady, że prawo musi ściśle określać moment, w którym ustaje karalność przewinienia dyscyplinarnego. Zawieszenie postępowania dyscyplinarnego jest naturalną instytucją proceduralną mogącą pojawić się w różnych stadiach postępowania, której wpływ na bieg terminu przedawnienia karalności nie powinien być kwestionowany. Być może racjonalne byłoby określenie maksymalnego terminu, po upływie którego nie można wymierzyć policjantowi kary dyscyplinarnej także w razie zawieszenia postępowania, niemniej zarzuty niekonstytucyjności art. 135 ust. 4 ustawy o Policji nie są uzasadnione. W interesie osoby odpowiadającej dyscyplinarnie może leżeć całościowe rozpatrzenie sprawy w postępowaniu prowadzącym do oceny merytorycznej i zakończonego uniewinnieniem, odstąpieniem od ukarania lub umorzeniem postępowania.

Także zarzuty, iż art. 3 ust. 1 ustawy zmieniającej jest niezgodny z art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji, są nieuzasadnione. Przepis ten wprowadza odpowiedzialność dyscyplinarną nie za czyny, które przed wejściem w życie tej ustawy nie były zagrożone taką odpowiedzialnością, ale wyłącznie za czyny, które podlegały odpowiedzialności dyscyplinarnej na podstawie ustawy obowiązującej w czasie ich popełnienia. Najsurowsza kara dyscyplinarna, jaką jest wydalenie ze służby, była przewidziana także w art. 134 w brzmieniu obowiązującym do czasu wejścia w życie ustawy zmieniającej. Czyny popełnione przed dniem jej wejścia w życie obecnie nie są zagrożone odpowiedzialnością surowszą.

4. W piśmie z 18 czerwca 2008 r. przewodniczący składu orzekającego zwrócił się do Komendanta Głównego Policji z prośbą o podanie informacji na temat liczby policjantów zwolnionych dotychczas na podstawie art. 41 ust. 2 pkt 8 ustawy o Policji, liczby policjantów przyjętych z powrotem do służby, charakteru przestępstw i przestępstw skarbowych, w związku z którymi doszło do podjęcia przez przełożonego decyzji o zwolnieniu policjanta, jeżeli popełnienie przez niego czynu zabronionego jest oczywiste i uniemożliwia dalsze pozostawanie w służbie, oraz w ilu przypadkach doszło do orzeczenia przez sądy

dyscyplinarne naruszeń etyki zawodu policjanta i jaka była dotychczasowa praktyka funkcjonowania sądów honorowych.

W piśmie z 30 czerwca 2008 r. Dyrektor Biura Kadr i Szkolenia Komendy Głównej Policji przedstawił następujące dane statystyczne. Zgodnie z posiadanymi przez Policję danymi, w okresie od 29 listopada 2003 r. (czyli od momentu wejścia w życie art. 41 ust. 2 pkt 8 ustawy o Policji) do końca maja 2008 r. zwolniono ze służby na podstawie wskazanego przepisu 395 policjantów. Z tej liczby 15 policjantów zostało przywróconych do służby.

61,5% policjantów – 243 przypadki – zostało zwolnionych na podstawie wspomnianego przepisu w związku z przestępstwem z art. 178a § 1 k.k. (prowadzenie pojazdu mechanicznego w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego), 7,1% zwolnień policjantów – 28 przypadków – dotyczyło przestępstwa z art. 228 k.k. (przyjmowanie i żądanie korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy w związku z pełnieniem funkcji publicznej albo uzależnienie wykonania czynności służbowej od jej otrzymania). W pozostałych sytuacjach podstawą do zastosowania wspomnianego przepisu ustawy o Policji było popełnienie przez policjantów czynów o znamionach przestępstw: z art. 231 k.k. (przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków przez funkcjonariusza publicznego, także w celu osiągnięcia korzyści majątkowej), 286 k.k. (doprowadzenie innej osoby, w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, do niekorzystnego rozporządzenia przez nią mieniem przez wprowadzenie jej w błąd albo wyzyskanie jej błędu), art. 157 § 2 k.k. (spowodowanie naruszenia czynności narządu ciała lub rozstroju zdrowia trwającego do 7 dni), art. 178 k.k. (naruszenie zasad bezpieczeństwa lub spowodowanie niebezpieczeństwa katastrofy w ruchu lądowym, wodnym lub powietrznym w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego), oraz pojedyncze przypadki przestępstw z art. 288 k.k. (zniszczenie cudzej rzeczy), 291 k.k. (paserstwo), 233 k.k. (składanie fałszywych zeznań), 224 k.k. (wywieranie wpływu przemocą lub groźbą na czynności urzędowe organów państwowych), 226 k.k. (znieważenie funkcjonariusza publicznego), art. 65 k.k.s. (nabycie, przechowanie i przewóz wyrobów akcyzowych, pomaganie w ich zbyciu lub ukryciu, w zamiarze wprowadzenia ich do obrotu), art. 58 i art. 62 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii (posiadanie środków odurzających lub substancji psychotropowych, a także udzielanie ich innej osobie lub nakłanianie do ich użycia). Jeden policjant został zwolniony ze służby po odbyciu kary pozbawienia wolności w Szwecji, orzeczonej za popełnione tam przestępstwo przemycnicze.

Zdaniem Komendy Głównej Policji, z wyżej przedstawionych danych wynika, że instytucja zwolnienia policjanta ze służby ze względu na oczywistość popełnienia przez niego przestępstwa dotyczy w głównej mierze popełnionych czynów, w przypadku których już pierwsze podjęte czynności, nierzadko jeszcze przed formalnym wszczęciem postępowania karnego, dostarczają niebudzących wątpliwości dowodów dotyczących tak zaistnienia przestępstwa, jak i osoby jego sprawcy (jak np. wyniki użycia przyrządów kontrolno-pomiarowych, służących do określenia zawartości alkoholu we krwi, pułapki kryminalistyczne i inne metody pracy operacyjnej, stosowane przy ujawnianiu przestępstw korupcyjnych, itp.). Instytucja zwolnienia policjanta ze służby w razie zachowania w sposób oczywisty wyczerpującego znamiona przestępstwa albo przestępstwa skarbowego jest zatem skutecznym sposobem reakcji przełożonych w wypadkach, w których chodzi o czyny szczególnie bulwersujące opinię społeczną oraz objęte szerokim zainteresowaniem mediów.

O tym zaś, że nie jest to narzędzie nadużywane, świadczy w istocie niewielka liczba policjantów zwolnionych ze służby w ten sposób (liczba policjantów zwolnionych przez cały okres obowiązywania wspomnianego przepisu stanowi jedynie około 0,4% ogółu policjantów). Z kolei liczba jedynie 15 policjantów przywróconych do służby (3,8% zwolnionych) świadczy generalnie o poprawności decyzji podjętych przez przełożonych. Podkreślenia wymaga ponadto, że przyczyną uchylania decyzji o zwolnieniu, jak wynika z posiadanych informacji, były jedynie względy formalne.

Według informacji zawartych w prowadzonych w Komendzie Głównej Policji statystykach, od czasu wejścia w życie 29 listopada 2003 r. zmiany ustawy o Policji i wprowadzenia odpowiedzialności dyscyplinarnej policjanta za popełnienie „przewinienia dyscyplinarnego polegającego na naruszeniu dyscypliny służbowej lub nieprzestrzeganiu zasad etyki zawodowej” (art. 132 ust. 1 ustawy o Policji), do końca 2007 r. stwierdzono 606 przewinień dyscyplinarnych stanowiących nieprzestrzeganie zasad etyki zawodowej, w tym: w 2004 r. – 154 przewinienia, w 2005 r. – 186 przewinień, w 2006 r. – 198 przewinień oraz w 2007 r. – 68 przewinień.

Z przekazanych przez podległe jednostki Policji danych wynika, że tylko w jednym wypadku nieetycznego zachowania policjanta sprawa była rozpatrywana przez sąd honorowy. Można zatem stwierdzić, że przepisy ustawy o Policji zakładające funkcjonowanie w Policji sądów honorowych były przepisami martwymi, niestosowanymi.

II

Na rozprawie 2 września 2008 r. uczestnicy postępowania podtrzymali w całości stanowiska i argumentację przedstawioną w pismach procesowych, z tym że przedstawiciel wnioskodawcy cofnął wniosek w zakresie badania zgodności art. 1 pkt 19 ustawy o zmianie ustawy o Policji w zakresie, w jakim dotyczy art. 135f ust. 1 pkt 4 ustawy o Policji, z art. 2 i art. 42 ust. 2 Konstytucji i wniósł o umorzenie postępowania w tym zakresie. Przedstawiciel Sejmu podkreślił ponadto, że kwestionowany art. 41 ust. 2 pkt 8 ustawy o Policji wprowadził rozwiązanie wręcz oczekiwane w demokratycznym państwie prawnym. Odnosząc się do modelu postępowania dyscyplinarnego policjantów zauważył, że model, w którym władzę dyscyplinarną sprawują przełożeni służbowi, a nie komisje dyscyplinarne, nie jest wprawdzie doskonały, lecz uzasadniony specyfiką służb mundurowych. Przedstawiciel Prokuratora Generalnego wskazywał, że nowa przesłanka fakultatywnego zwalniania funkcjonariuszy ze służby nie stanowi instrumentu nadmiernej ingerencji, ponieważ kryteria wybrane przez ustawodawcę nie są dowolne a w orzecznictwie sądów administracyjnych wykładane są bardzo restrykcyjnie.

W fazie ustosunkowania się uczestników postępowania do wzajemnych wypowiedzi przedstawiciele wnioskodawcy podnosili, że brzmienie art. 41 ust. 2 pkt 8 ustawy o Policji umożliwia nadużywanie tego przepisu przez przełożonych. Zdarza się, że o uznaniu oczywistości popełnienia czynu przez policjanta decydują pozamerytoryczne relacje osobiste w Policji. Komendant Policji nie jest kompetentnym organem do dokonywania oceny czy popełnienie czynu o znamionach przestępstwa lub przestępstwa skarbowego jest oczywiste i uniemożliwia dalsze pozostawianie funkcjonariusza w służbie. Ponadto, w ocenie przedstawicieli wnioskodawcy, ograniczone są możliwości przeprowadzania dowodów i zapoznania się obwinionego z zebrany przez rzecznika dyscyplinarnego materiałem dowodowym. Zdarza się, że rzecznicy nie są przygotowani do prowadzenia spraw dyscyplinarnych a materiały zbierane są w sposób tendencyjny, mający udowodnić założoną przez przełożonego winę funkcjonariusza. Postępowania dyscyplinarne policjantów wykazują wiele uchybień, których nie eliminuje nawet obecność profesjonalnego obrońcy. Dostęp do sądu jest w nich ograniczony z uwagi na ograniczoną kognicję sądu administracyjnego, który opiera się na dokumentach i dowodach zebranych w postępowaniu dyscyplinarnym przed przełożonym. Decyzja przełożonego o zwolnieniu policjanta na podstawie art. 41 ust. 2 pkt 8 ustawy o Policji powoduje, że policjant musi przez lata dowodzić swojej niewinności w postępowaniach sądowych i to nawet w oczywistych sprawach. Przez ten okres pozostaje pozbawiony środków utrzymania i pozostaje poza służbą w Policji. Przedstawiciele wnioskodawcy podkreślali także nierówne traktowanie policjantów w stosunku do niektórych służb mundurowych posiadających niezależne sądy dyscyplinarne. W ich ocenie

zakwestionowanie obecnego modelu postępowania dyscyplinarnego i wprowadzenie podobnych rozwiązań w Policji pozwoliłoby na zdecydowane obniżenie zarówno liczby spraw dyscyplinarnych wytaczanych policjantom, jak i nieprawidłowych orzeczeń dyscyplinarnych uchylanych następnie w drodze kontroli sądowej.

Przedstawiciel Sejmu wskazywał, że przesłanki fakultatywnego zwalniania policjanta ze służby są wprawdzie ocenne, ale zawierają także elementy oceny społecznej czynu policjanta. Art. 41 ust. 2 pkt 8 ustawy o Policji pełni funkcję prewencyjną – jego obowiązywanie każe zastanowić się przed ewentualnym przyszłym popełnieniem czynu przestępnego przez funkcjonariusza.

W fazie pytań składu sędziowskiego do uczestników postępowania przedstawiciele wnioskodawcy podkreślali, że doświadczenia niektórych służb (Służba Więzienna, strażacy) wskazują, że wewnętrzne sądownictwo dyscyplinarne powinno zostać wprowadzone jako zasada w przypadku wszystkich służb mundurowych. Obecny model przełożonych służbowych wymierzających kary dyscyplinarne jest przez ustawodawcę dopuszczalny, ale w praktyce funkcjonuje w sposób nieprawidłowy umożliwiając wydawanie wadliwych rozstrzygnięć. Przełożony najpierw wydaje polecenia, potem wszczyna postępowanie dyscyplinarne, orzeka o winie i wymierza karę dyscyplinarną na podstawie materiału dowodowego zabranego przez podległego mu rzecznika dyscyplinarnego. Taki model postępowania umożliwia prowadzenie przez przełożonych tendencyjnych postępowań w stosunku do swoich podwładnych.

Przedstawiciele wnioskodawcy, udzielając odpowiedzi na pytanie składu sędziowskiego, czy odróżniają rolę Parlamentu jako ustawodawcy pozytywnego oraz Trybunału Konstytucyjnego jako ustawodawcy negatywnego wskazywali, że niniejszej sprawie pragną uzyskać orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, które pozwoli uniknąć na przyszłość prowadzenia błędnych postępowań. Przypomnieli, że obecny tryb postępowania dyscyplinarnego policjantów jest efektem wieloletniej walki związku zawodowego policjantów o właściwy kształt tej procedury. Składając do Trybunału Konstytucyjnego wnioski w niniejszej sprawie pragną oni wywołać zmianę kształtu postępowania dyscyplinarnego w taki sposób, by na przyszłość wyeliminować możliwość wydawania wadliwych decyzji już na etapie orzekania w pierwszej instancji przez przełożonych dyscyplinarnych.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot wniosku.

W *petitum* wniosku zakwestionowano zgodność z Konstytucją i z wiążącymi Polskę umowami międzynarodowymi przepisów ustawy z dnia 29 października 2003 r. o zmianie ustawy o Policji (Dz. U. Nr 192, poz. 1873; dalej: ustawa zmieniająca lub ustawa nowelizująca). Z punktu widzenia formalnego przedmiotem wniosku uczyniono przepisy zmieniające dodające w ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277, ze zm.; dalej: ustawa o Policji) nowe przepisy lub nadające nowe brzmienie przepisom zmienianym. Sposób sformułowania zarzutów we wniosku i argumentacja przytaczana na ich uzasadnienie wskazują, że wnioskodawca kwestionuje treść przepisów (norm) zmienionych. To, czy przepisy zmieniające czy zmieniane stanowią przedmiot kontroli, ma istotne znaczenie z punktu widzenia skutków ewentualnego stwierdzenia ich niezgodności z Konstytucją (zob. wyrok z 12 grudnia 2005 r., sygn. SK 20/04, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 133). Inne względy i argumenty są znaczące przy badaniu zasadności zarzutu

dotyczącego przepisu zmieniającego, inne zaś przy badaniu zasadności zarzutu dotyczącego przepisu zmienianego (merytorycznego).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się na to, że kontrola konstytucyjności przepisów (norm) zmieniających ma miejsce w zasadzie jedynie wtedy, gdy we wniosku kwestionuje się tryb uchwalenia tych przepisów lub sposób wprowadzenia ich w życie (zob. wyrok z 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26). We wniosku NSSZ Policjantów nie kwestionuje się trybu uchwalenia i sposobu wprowadzenia w życie przepisów zmieniających, podniesiono natomiast zarzuty dotyczące nowej treści przepisów zmienionych. Przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie są zatem normy prawne wynikające z przepisów zmienionych, w brzmieniu nadanym przez wskazane przepisy zmieniające. Zaważyło to na sposobie sformułowania poszczególnych punktów sentencji wyroku.

2. Ocena zgodności art. 41 ust. 2 pkt 8 ustawy o Policji ze wskazanymi przepisami Konstytucji.

2.1. Nowa przesłanka fakultatywnego zwalniania policjantów ze służby.

Ustawodawca, dodając art. 41 ust. 2 pkt 8 ustawy o Policji na mocy art. 1 pkt 5 lit. b ustawy zmieniającej wprowadził nową przesłankę fakultatywnego zwolnienia policjanta ze służby przez jego przełożonego z powodu popełnienia czynu o znamionach przestępstwa albo przestępstwa skarbowego, jeżeli popełnienie tego czynu jest oczywiste i uniemożliwia dalsze pozostawanie policjanta w służbie. Zwolnienie policjanta ze służby na podstawie art. 41 ustawy o Policji jest formą zastosowania przez przełożonego sankcji administracyjnych wobec funkcjonariusza, które nie stanowią przypadków zaktualizowania się odpowiedzialności dyscyplinarnej. Zasadniczym sposobem rozwiązania stosunku służbowego funkcjonariusza publicznego jest zwolnienie go ze służby. Zwolnienie ze służby może jednakże nastąpić w wyniku zakończenia postępowania dyscyplinarnego, w którym wymierzona została policjantowi prawomocna kara dyscyplinarna wydalenia ze służby. W pozostałych, licznych przypadkach, zwolnienie ze służby dotyczy sfery ustania stosunku służbowego funkcjonariuszy publicznych.

Zgodnie z art. 41 ust. 1 ustawy o Policji: „Policjanta zwalnia się ze służby w przypadkach:

- 1) orzeczenia trwałej niezdolności do służby przez komisję lekarską;
- 2) nieprzydatności do służby, stwierdzonej w opinii służbowej w okresie służby przygotowawczej;
- 3) wymierzenia kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby;
- 4) skazania prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, umyślne, ścigane z oskarżenia publicznego;
- 4a) wymierzenia przez sąd prawomocnym orzeczeniem środka karnego w postaci zakazu wykonywania zawodu policjanta;
- 5) zrzeczenia się obywatelstwa polskiego lub nabycia obywatelstwa innego państwa;
- 6) upływu okresu służby określonego w kontrakcie, jeżeli nie nastąpi zawarcie kolejnego kontraktu lub mianowanie na stałe;
- 7) upływu okresu próbnego służby kontraktowej, jeżeli policjant lub przełożony skorzystał z uprawnienia określonego w art. 28a ust. 4”.

Zgodnie zaś z art. 41 ust. 2 ustawy o Policji: „Policjanta można zwolnić ze służby w przypadkach:

1) niewywiązywania się z obowiązków służbowych w okresie odbywania służby stałej lub służby kontraktowej, stwierdzonego w 2 kolejnych opiniach, między którymi upłynęło co najmniej 6 miesięcy;

2) skazania prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe inne niż określone w ust. 1 pkt 4;

3) powołania do innej służby państwowej, a także objęcia funkcji z wyboru w organach samorządu terytorialnego lub stowarzyszeniach;

4) nabycia prawa do emerytury z tytułu osiągnięcia 30 lat wysługi emerytalnej;

5) gdy wymaga tego ważny interes służby;

6) likwidacji jednostki Policji lub jej reorganizacji połączonej ze zmniejszeniem obsady etatowej, jeżeli przeniesienie policjanta do innej jednostki lub na niższe stanowisko służbowe nie jest możliwe;

7) upływu 12 miesięcy od dnia zaprzestania służby z powodu choroby;

8) popełnienia czynu o znamionach przestępstwa albo przestępstwa skarbowego, jeżeli popełnienie czynu jest oczywiste i uniemożliwia jego pozostanie w służbie;

9) upływu 12 miesięcy zawieszenia w czynnościach służbowych, jeżeli nie ustały przyczyny będące podstawą zawieszenia”.

Policjanta można zwolnić ze służby na podstawie kwestionowanego art. 41 ust. 2 pkt 8 ustawy o Policji dopiero po zasięgnięciu opinii organizacji zakładowej związku zawodowego policjantów (art. 43 ust. 3 ustawy o Policji). Nie można na tej podstawie zwolnić policjanta kobiety w okresie ciąży i w czasie urlopu macierzyńskiego (art. 44 ust. 1 ustawy o Policji). Policjant zwolniony na podstawie art. 41 ust. 2 pkt 8 ustawy o Policji może zostać przywrócony do służby na stanowisko równorzędne w ciągu 7 dni w razie uchylecia lub stwierdzenia nieważności decyzji o zwolnieniu ze służby z powodu jej wadliwości (art. 42 ust. 1 ustawy o Policji). W razie zwolnienia policjanta na podstawie art. 41 ust. 2 pkt 8 ustawy o Policji przywrócenie do służby może nastąpić również w razie przeprowadzenia postępowania karnego i uzyskania prawomocnego wyroku uniewinniającego lub orzeczenia o umorzeniu postępowania z powodu niepopełnienia przestępstwa lub przestępstwa skarbowego lub braku ustawowych znamion czynu zabronionego (art. 42 ust. 7 ustawy o Policji). Przepis ten wprawdzie przerzuca ciężar udowodnienia swej niewinności na policjanta, umożliwia jednak w uzasadnionych przypadkach szybkie odsunięcie policjanta popełniającego czyn o znamionach przestępstwa albo przestępstwa skarbowego, jeżeli popełnienie czynu jest oczywiste i uniemożliwia jego pozostanie w służbie, od służby. Jeżeli policjant zostanie przywrócony do służby, przysługuje mu świadczenie pieniężne za okres pozostawania poza służbą równe uposażeniu na stanowisku zajmowanym przed zwolnieniem, maksymalnie za okres 6 miesięcy (art. 42 ust. 5 ustawy o Policji).

2.2. Zarzut nadmiernej i nieproporcjonalnej ingerencji w ukształtowanie stosunku służbowego policjanta.

Zdaniem wnioskodawcy, wprowadzenie nowej przesłanki zwolnienia policjanta ze służby – oprócz licznych dotychczasowych przesłanek obligatoryjnego i fakultatywnego zwolnienia ze służby z uwagi na utratę waloru niekaralności i nieposzlakowanej opinii – nie jest konieczne ani potrzebne w demokratycznym państwie prawnym, by osiągnąć cel ustawodawcy, jakim jest zapewnienie przestrzegania prawa przez funkcjonariuszy Policji, bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego. W szczególności ustawodawca przewidział już obligatoryjną przesłankę zwolnienia policjanta ze służby w razie skazania prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo karne lub karnoskarbowe ścigane z oskarżenia publicznego.

Trybunał Konstytucyjny, oceniając zakres ingerencji ustawodawcy w sferę praw i wolności funkcjonariuszy służb mundurowych, pragnie podkreślić specyfikę statusu

przedstawicieli tej kategorii funkcjonariuszy publicznych w demokratycznym państwie prawnym, wyznaczoną przede wszystkim przez zakres przyznanych im kompetencji oraz szczególne warunki pełnienia służby. W wyroku z 14 grudnia 1999 r. (sygn. SK 14/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 163) Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „Kandydat (...) od momentu powołania poddać się musi regułom pełnienia służby, nacechowanej istnieniem specjalnych uprawnień, ale też szczególnych obowiązków”. W wyroku z 23 września 1997 r. (sygn. K. 25/96, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 36) wśród szczególnych warunków uzasadniających korzystniejsze zasady nabywania przez funkcjonariuszy służb mundurowych uprawnień emerytalno-rentowych oraz ustalania ich rozmiaru, wymienił m.in.: pełną dyspozycyjność i zależność od władzy służbowej, wykonywanie zadań w nielimitowanym czasie pracy i trudnych warunkach, związanych nierzadko z bezpośrednim narażeniem życia i zdrowia (np. w czasie udziału w obronie kraju lub ochronie bezpieczeństwa obywateli), wysoką sprawność fizyczną i psychiczną wymaganą w całym okresie jej pełnienia, niewielkie możliwości wykonywania dodatkowej pracy i posiadania innych źródeł utrzymania, ograniczone prawo udziału w życiu politycznym i zrzeszania się.

W wyroku z 31 marca 1998 r. (sygn. K. 24/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 13) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że sprawowanie służby publicznej nie może być ujmowane w kategoriach tylko przywilejów, lecz należy je ujmować raczej w kategoriach służby, posłannictwa, roztropnej troski o dobro wspólne itd. Idea dobra wspólnego zakłada pewną ofiarność ze strony osób pełniących służbę publiczną, z którą łączyć się mogą kwalifikowane wymagania i odpowiedzialność.

Szczególny charakter służby publicznej służb mundurowych umożliwia odmienne i bardziej rygorystyczne – niż w wypadku pozostałych zawodów i funkcji – ukształtowanie statusu służbowego, w tym zakresu jego utraty. Wśród służb mundurowych Policja wyróżnia się zakresem przydzielonych jej zadań, które mają charakter wieloaspektowy. Policja składa się ze służby: kryminalnej, prewencyjnej oraz wspomagającej w zakresie organizacyjnym, logistycznym i technicznym. Policja tworzy formację uzbrojoną służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Do podstawowych zadań Policji należy m.in. ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami, ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym, wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców, współdziałanie z policjami innych państw oraz ich organizacjami międzynarodowymi, gromadzenie, przetwarzanie i przekazywanie informacji kryminalnych (art. 1 ust. 2 ustawy o Policji). Należy podkreślić podstawowe znaczenie prawidłowego wykonywania zadań Policji dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli. Publiczny wymiar Policji powoduje, że w istotnym stopniu jej działania kształtują autorytet organów państwa i zaufanie do ich funkcjonariuszy. Stąd też wymagania w stosunku do funkcjonariuszy publicznych Policji i innych służb mundurowych muszą być tak wysokie, aby umacniały podstawy ich autorytetu.

Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że prawo do zajmowania urzędu, stanowiska lub mandatu w organach władzy publicznej nie stanowi prawa nabytego w rozumieniu prawa cywilnego, administracyjnego czy ubezpieczeń społecznych i nie można tu mechanicznie stosować zakazów i nakazów odnoszących się do tych sfer. Swoboda ustawodawcy ingerowania w sytuację prawną funkcjonariuszy publicznych jest znacznie większa, bo wynika z publicznoprawnego charakteru pełnionych przez nich funkcji (zob. wyrok z 23 kwietnia 1996 r., sygn. K. 29/95, OTK ZU nr 2/1996, poz. 10; wyrok z 3 listopada 1999 r., sygn. K. 13/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 155).

Charakter służby funkcjonariuszy mundurowych jest związany ze szczególną podstawą jej nawiązania, jaką jest mianowanie. Stosunek służbowy funkcjonariuszy

mundurowych jest stosunkiem administracyjnym, a decyzje o jego nawiązaniu i rozwiązaniu są decyzjami administracyjnymi, wydawanymi w wyniku postępowania administracyjnego. To znaczy, że służba funkcjonariuszy mundurowych ma charakter stosunku publicznoprawnego. Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o Policji, stosunek służbowy policjanta powstaje w drodze mianowania na podstawie dobrowolnego zgłoszenia się do służby. Mianowanie może nastąpić na okres służby przygotowawczej lub kandydackiej, na okres służby kontraktowej lub na stałe. Służbę w Policji, zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy o Policji, może pełnić obywatel polski o nieposzlakowanej opinii, niekarany, korzystający z pełni praw publicznych, mający co najmniej średnie wykształcenie oraz zdolność fizyczną i psychiczną do służby w formacjach uzbrojonych, podległych szczególnej dyscyplinie służbowej, której gotów jest się podporządkować.

Z dostępem do służby publicznej związany jest obowiązek ustawodawcy określenia kryteriów zwalniania z niej. Kryteria te powinny być ukształtowane w taki sposób, aby wykluczyć wszelką dowolność działania władz publicznych (por. wyrok z 9 czerwca 1998 r., sygn. K. 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50). Jest oczywiste, że wymóg spełniania kwalifikacji wymienionych w art. 25 ust. 1 ustawy o Policji odnosi się do całego okresu pełnienia służby przez policjanta, a nie tylko etapu przyjęcia do służby (etapu kandydackiego). Odnosi się to w szczególności do przesłanki niekaralności oraz nieposzlakowanej opinii. Ani Konstytucja, ani żadna ustawa nie gwarantują nikomu prawa do zajmowania konkretnego stanowiska czy wykonywania określonej pracy. Niemal zawsze prawo określa warunki zatrudnienia na określonym stanowisku, które odnoszą się nie tylko do kandydatów, ale tym bardziej powinny być spełnione w okresie zajmowania stanowiska czy w okresie wykonywania określonej pracy. Wymagania te rosną wraz z powagą stanowiska. Kto postawionych uzasadnionych warunków nie spełnia, nie może rościć sobie pretensji do powołania go na określone stanowisko lub do pozostawania na nim. Konstytucja nie zabrania wprowadzenia wysokich (uzasadnionych) warunków dostępu do służby publicznej, byleby zasady te były ustanowione w stosunku do wszystkich obywateli na jednakowych zasadach (art. 65 Konstytucji).

Z analizy art. 41 i art. 25 ust. 1 ustawy o Policji wynika, że poszczególne przesłanki zwolnienia funkcjonariuszy ze służby ustawodawca wiąże z kryteriami niekaralności i nieposzlakowanej opinii, jakie muszą spełniać kandydaci ubiegający się o pracę w Policji. Fakultatywna decyzja zwolnienia policjanta ze służby na podstawie art. 41 ust. 2 pkt 8 ustawy o Policji związana jest z utratą przez policjanta kwalifikacji nieposzlakowanej opinii na skutek oczywistego popełnienia czynu o znamionach przestępstwa, którego charakter uniemożliwia dalsze pozostawanie danego policjanta w służbie. Niewątpliwie celem kwestionowanego przepisu jest usunięcie z Policji tych policjantów, którzy w sposób oczywisty popełnili czyny o znamionach przestępstwa, a charakter tychże czynów wskazuje na to, że popełniono je w wyniku motywacji zasługującej na szczególne potępienie w oczach opinii publicznej. W interesie państwa i jego obywateli leży jak najszybsze usunięcie z Policji funkcjonariuszy, których czyn jest oczywisty i uniemożliwia dalsze pełnienie przez nich służby, zatem zaskarżony przepis – właściwie stosowany – służy ochronie interesu publicznego.

Trybunał Konstytucyjny pragnie podkreślić, że niedopuszczalne jest zwalnianie policjantów ze służby przez ich przełożonych na podstawie art. 41 ust. 2 pkt 8 ustawy o Policji w sposób „automatyczny”, w każdym przypadku stwierdzenia popełnienia czynu wypełniającego znamiona przestępstw karnych lub karnoskarbowych, wbrew zawartym w nim przesłankom ocennym. Ma to szczególne znaczenie w sytuacji, gdy ustawodawca używa określeń prawnie niezdefiniowanych (tzw. wyrażen nieostrych). Użycie przez ustawodawcę zwrotu „można zwolnić” oznacza, że zwolnienie na podstawie art. 41 ust. 2 pkt 8 ustawy o Policji ma charakter fakultatywny i pozostawione zostało tzw. uznaniu administracyjnemu. Decyzja podejmowana przez przełożonego powinna uwzględniać zarówno interes społeczny,

jak i słuszny interes skarżącego (art. 7 kodeksu postępowania administracyjnego). Popęlnienie przez policjanta czynu musi być „oczywiste”, muszą zatem istnieć określone dowody na jego zaistnienie, nie tylko jego uprawdopodobnienie. Charakter czynu wypełniającego znamiona przestępstwa karnego lub karnoskarbowego musi także uniemożliwiać dalsze pozostawanie policjanta w służbie. Przełożony dyscyplinarny obowiązany jest ocenić zebrany w sprawie materiał dowodowy w świetle wszystkich okoliczności mogących mieć w sprawie zastosowanie. Prawidłowość decyzji przełożonego o zwolnieniu policjanta ze służby w Policji podlega kontroli instancyjnej oraz kontroli sądowej. W razie uchylenia lub stwierdzenia nieważności decyzji z powodu jej wadliwości policjant zostaje przywrócony do służby na stanowisko równorzędne, a ustawodawca przewidział odpowiednie procedury gwarantujące powrót policjanta do służby, z zachowaniem należnego mu wynagrodzenia i uprawnień socjalnych.

Z informacji przekazanych przez Komendanta Głównego Policji wynika także, że w praktyce instrument ten nie jest nadużywany. Od 29 listopada 2003 r., czyli od momentu wejścia w życie art. 41 ust. 2 pkt 8 ustawy o Policji, do końca maja 2008 r. zwolniono ze służby na podstawie art. 41 ust. 2 pkt 8 ustawy o Policji 395 policjantów, spośród których 15 policjantów zostało przywróconych do służby. W stosunku do liczby wszystkich zwolnionych w ciągu okresu obowiązywania nowego przepisu stanowi to jedynie 0,4% ogółu policjantów na służbie.

Najczęściej decyzja przełożonych policjantów o zwolnieniu związana była z naruszeniem zakazu prowadzenia pojazdu mechanicznego w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego oraz z naruszeniem zasad bezpieczeństwa lub spowodowaniem niebezpieczeństwa katastrofy w ruchu lądowym, wodnym lub powietrznym w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego (łącznie ponad 62% przypadków). Pozostałą grupę stanowiły czyny związane z przekroczeniem przez policjantów przyznanych im uprawnień (przyjmowanie i żądanie korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy w związku z pełnieniem funkcji publicznej albo uzależnienie wykonania czynności służbowej od jej otrzymania, przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków przez funkcjonariusza publicznego, doprowadzenie innej osoby, w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, do niekorzystnego rozporządzenia przez nią mieniem przez wprowadzenie jej w błąd albo wyzyskanie jej błędu, wywieranie wpływu przemocą lub groźbą na czynności urzędowe organów państwowych, przestępstwa przemysłowe, spowodowanie naruszenia czynności narządu ciała lub rozstroju zdrowia trwającego do 7 dni, zniszczenie cudzej rzeczy, paserstwo, składanie fałszywych zeznań, znieważenie funkcjonariusza publicznego, nabycie, przechowanie i przewóz wyrobów akcyzowych, pomaganie w ich zbyciu lub ukryciu, w zamiarze wprowadzenia ich do obrotu, posiadanie środków odurzających lub substancji psychotropowych, a także udzielanie ich innej osobie lub nakłanianie do ich użycia).

Są to czyny wypełniające znamiona przestępstw, w wypadku których można zasadnie twierdzić, że nie jest możliwe dalsze pełnienie służby przez policjanta, który je popełnił. Ponadto w wypadku wskazanych czynów już pierwsze podjęte czynności – na etapie przed formalnym wszczęciem postępowania karnego, dostarczać mogą niebudzących wątpliwości dowodów dotyczących nie tylko faktu ich popełnienia, ale także osoby sprawcy. Także niewielka liczba przywróconych policjantów do służby wskazywać może na to, że instytucja zwolnienia policjanta ze służby w razie stwierdzenia zachowania w sposób oczywisty wyczerpującego znamiona przestępstwa albo przestępstwa skarbowego, które uniemożliwia dalsze pozostawanie policjanta w służbie, jest zasadniczo sposobem uzasadnionej reakcji przełożonych, wtedy gdy chodzi o czyny szczególnie bulwersujące opinię społeczną. Czyny te zasługuje na szczególne potępienie społeczeństwa, wywołując jego oburzenie i

oceniane być mogą jako jaskrawo naganne. Reakcja przełożonego policjanta w takiej sytuacji – skutkująca decyzją o zwolnieniu go ze służby – może być uzasadniona.

Trybunał Konstytucyjny uznał zatem, że kwestionowany przepis nie stanowi instrumentu nadmiernej ingerencji w status zawodowy policjanta w demokratycznym państwie prawnym i tym samym jest zgodny z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2.3. Zarzut naruszenia zasady domniemania niewinności.

Zdaniem wnioskodawcy, nowa przesłanka fakultatywnego zwolnienia policjanta przez przełożonego ze służby z powodu popełnienia przez niego czynu o znamionach przestępstwa albo przestępstwa skarbowego, jeżeli popełnienie tego czynu jest oczywiste i uniemożliwia pozostanie policjanta w służbie, narusza zasadę domniemania niewinności gwarantowaną przez art. 42 ust. 3 Konstytucji („Każdego uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu”) oraz wiążące Polskę akty prawa międzynarodowego – art. 6 ust. 2 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: Konwencja) („Każdego oskarżonego o popełnienie czynu zagrożonego karą uważa się za niewinnego do czasu udowodnienia mu winy zgodnie z ustawą”) oraz art. 14 ust. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167; dalej: MPPOiP) („Każda osoba oskarżona o popełnienie przestępstwa ma prawo być uważana za niewinną aż do udowodnienia jej winy zgodnie z ustawą”). Ponieważ zaskarżony przepis jest sprzeczny ze wskazanymi postanowieniami prawa międzynarodowego, narusza także art. 5 Konstytucji, który nakazuje ustawodawcy zapewnić zachowanie gwarancji wolności i praw człowieka i obywatela oraz art. 5 MPPOiP, który zakazuje stronom Paktu wprowadzania ograniczenia lub zawieszenia podstawowych praw człowieka zagwarantowanych w Pakcie oraz dokonywania interpretacji zawężającej jego postanowień.

Trybunał Konstytucyjny pragnie podkreślić, że zasada domniemania niewinności wyartykułowana w art. 42 ust. 3 Konstytucji i wiążących Polskę umowach międzynarodowych odnosi się do autonomicznie rozumianej odpowiedzialności karnej, którą Trybunał Konstytucyjny rozciągnął na wszelkie postępowania o charakterze represyjnym (zob. wyrok z 4 lipca 2002 r., sygn. P 12/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 50). Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie negował natomiast powoływanie się wprost na gwarancje rozdziału II Konstytucji, w tym na art. 42 ust. 3 Konstytucji, przy ocenie procedur ustawowych, których celem nie jest zastosowanie środka represyjnego, lecz jedynie tworzenie różnego rodzaju zabezpieczeń w zakresie dotyczącym, np. należytego zawodowego prowadzenia działalności gospodarczej. Stanowisko takie wyraził m.in. w wyroku z 29 stycznia 2002 r. (sygn. K 19/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 1), dotyczącym zgodności z Konstytucją przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. Nr 140, poz. 939, ze zm.), a podtrzymał w wyroku z 4 lipca 2002 r. (sygn. P 12/01), dotyczącym art. 17² rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. – Prawo upadłościowe (Dz. U. z 1991 r. Nr 118, poz. 512, ze zm.).

Niezależnie od konsekwencji karnych, do których zasada domniemania niewinności odnosi się w całej rozciągłości, ustawodawca może wprowadzać inne prawne środki zabezpieczające, które będą stosowane, zanim zapadnie prawomocny wyrok w sprawie karnej. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 4 lipca 2002 r. (sygn. P 12/01) wskazał, że „karnoprawna zasada domniemania niewinności nie może być wiązana z każdym naruszeniem prawa. Przede wszystkim nie może być rozumiana tak szeroko, aby stanowiła usprawiedliwienie czy formę zabezpieczenia obiektywnych naruszeń prawa, zwłaszcza wtedy, gdy od adresata normy prawnej wymaga się zawodowych zachowań, zarówno w sferze ekonomicznej, jak i prawnej. (...) Nie ma podstaw, a niejednokrotnie faktycznych

możliwości, do rozciągania treści tych przepisów na wszelkie postępowania, w których stosowane są jakiekolwiek środki przewidujące dla adresata orzeczenia jakiekolwiek sankcje i dolegliwości”. Również w wyroku z 17 grudnia 2003 r. (sygn. SK 15/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 103) Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że: „Bezpośrednie uregulowanie w przepisach konstytucyjnych zasady procesu karnego, jaką jest domniemanie niewinności, niewątpliwie świadczy o rozszerzeniu jej zastosowania. Nie oznacza jednak rozciągnięcia tej gwarancji konstytucyjnej na procedury ustawowe, których celem w ogóle nie jest ustalenie naganności zachowania ludzkiego i wymierzenie sankcji. (...) Konstytucyjna zasada domniemanie niewinności (...) nie może być jednak rozumiana w taki sposób, który wykluczałby wiązanie z samym faktem toczącego się postępowania karnego jakichkolwiek konsekwencji prawnych oddziaływających na sytuację podejrzanego lub oskarżonego. Dopuszczalność takich konsekwencji powinna być «ważona» nie [na] płaszczyźnie zasady domniemanie niewinności, ale w płaszczyźnie zasady proporcjonalności, wykluczającej zakres ingerencji w sferę praw i wolności. Ocena dokonywana jest więc nie z perspektywy art. 42 Konstytucji, ale tych regulacji konstytucyjnych, które określają treść i zakres praw i wolności, w obszarze których dochodzi do ingerencji”.

Z powyższych względów należy stwierdzić, że wskazane jako wzorce kontroli przepisy art. 42 ust. 3 Konstytucji, art. 6 ust. 2 Konwencji i art. 14 ust. 2 MPPOiP, wyrażające zasadę domniemanie niewinności w postępowaniach karnych, nie są adekwatnymi wzorcami kontroli art. 41 ust. 2 pkt 8 ustawy o Policji. Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że nie jest możliwe powoływanie się na zasadę domniemanie niewinności w odniesieniu do przesłanek i procedury zwalniania policjantów ze służby i zakończenia w ten sposób ich stosunku służbowego. Dokonując szerokiej wykładni pojęcia „postępowania karnego”, nie można twierdzić, że dochodzi wówczas do stosowania represji. Tym samym zakwestionowany przepis nie jest niezgodny z art. 5 i art. 42 ust. 3 Konstytucji w związku z art. 6 ust. 2 Konwencji oraz nie jest niezgodny z art. 5 i art. 14 ust. 2 MPPOiP.

3. Ocena zgodności art. 132 ust. 2 ustawy o Policji ze wskazanymi przepisami Konstytucji.

Art. 132 ust. 2 ustawy o Policji w wyniku nowelizacji dokonanej przez art. 1 pkt 13 ustawy zmieniającej otrzymał następujące brzmienie: „Naruszenie dyscypliny służbowej stanowi czyn policjanta polegający na zawinionym przekroczeniu uprawnień lub niewykonaniu obowiązków wynikających z przepisów prawa lub rozkazów i poleceń wydanych przez przełożonych uprawnionych na podstawie tych przepisów”. Przed nowelizacją ustawodawca wiązał odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny służbowej jedynie z obrazą przepisów ustawy o Policji i przepisów wykonawczych do niej. Zdaniem wnioskodawcy, zbyt ogólne ujęcie odpowiedzialności za przekroczenie uprawnień lub niewykonanie obowiązków wynikających z „przepisów prawa” narusza wynikający z art. 42 ust. 1 Konstytucji zakaz tworzenia typów czynów nieokreślonych i nieostrzych (*nullum crimen, nulla poena lege certa*) oraz zasadę określoności czynów zabronionych wywodzoną z art. 2 Konstytucji, stanowiąc nieproporcjonalną ingerencję w sferę wolności i praw policjantów.

Najpierw należy rozważyć adekwatność powołanego art. 42 ust. 1 Konstytucji jako wzorca kontroli. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego konstytucyjne standardy odnoszone do prawa karnego, rozumiane jako ustanawiające standardy gwarancji zawartych w rozdziale II Konstytucji wolności i praw dla wszelkich postępowań o represyjnym charakterze, znajdowały zastosowanie w wypadku nie tylko odpowiedzialności dyscyplinarnej, ale także odpowiedzialności za wykroczenia, postępowania mandatowego oraz odpowiedzialności podmiotów zbiorowych (zob. wyrok z 3 listopada 2004 r., sygn. K 18/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 103). Z represyjnego charakteru postępowania

dyscyplinarnego wynika, że gwarancje, ustanowione w rozdziale II Konstytucji, odnoszą się do wszelkich postępowań represyjnych, tzn. postępowań, których celem jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania lub jakiejś sankcji, a więc także postępowań dyscyplinarnych. Taki wniosek Trybunał Konstytucyjny wyprowadzał z zasady demokratycznego państwa prawnego (zob. orzeczenie z 7 grudnia 1993 r., sygn. K 7/93, OTK w 1993 r., cz. II, poz. 42 oraz z 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 12, s. 137) i podtrzymał na gruncie nowej Konstytucji (zob. wyrok z 8 grudnia 1998 r., sygn. K. 41/97, OTK ZU nr 7/1998, poz. 117). W wyroku z 8 lipca 2003 r. (sygn. P 10/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 62), odnosząc się do gwarancji zawartych w rozdziale II Konstytucji, Trybunał stwierdził, że zakres przedmiotowy stosowania wymienionych gwarancji wyznacza konstytucyjne pojęcie „odpowiedzialności karnej”. W ocenie Trybunału, konstytucyjne znaczenie tego pojęcia nie może być ustalane poprzez odwołanie się do obowiązującego ustawodawstwa, w przeciwnym wypadku analizowany przepis utraciłby swoje znaczenie gwarancyjne. Z tego względu należy przyjąć, że zakres stosowania art. 42 Konstytucji obejmuje nie tylko odpowiedzialność karną w ścisłym tego słowa znaczeniu, a więc odpowiedzialność za przestępstwa, ale również inne formy odpowiedzialności prawnej związane z wymierzaniem kar wobec jednostki. Pogląd ten powtórzył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 26 listopada 2003 r. (sygn. SK 22/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 97).

Rozciągając gwarancje konstytucyjne prawa karnego na postępowania dyscyplinarne, Trybunał jednocześnie podkreślał, że zasady te w postępowaniu dyscyplinarnym stosowane są odpowiednio, a nie – wprost. Tylko stwierdzenie, że konkretna sankcja ma wyłącznie charakter sankcji karnej, obligowałoby do zastosowania wprost zasad wyrażonych np. w art. 42 Konstytucji (zob. wyroki: z 4 lipca 2002 r., sygn. P 12/01, z 24 stycznia 2006 r., sygn. SK 52/04, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 6, z 15 stycznia 2007 r., sygn. P 19/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 2). Powyższy wniosek należy rozciągnąć na wszystkie gwarancje rozdziału II Konstytucji. Zgodnie z powyższymi ustaleniami poczynionymi przez Trybunał Konstytucyjny, konstytucyjne normy prawa karnego, zwłaszcza te wynikające z art. 42 ust. 1 Konstytucji, mają jedynie odpowiednie zastosowanie do postępowań dyscyplinarnych i odpowiedzialności dyscyplinarnej (zob. wyrok z 8 grudnia 1998 r., sygn. K 41/97). Modyfikacje są konieczne chociażby dlatego, że ocena konkretnego zachowania dotyczy innych aspektów i innego rodzaju winy niż w wypadku czynów zabronionych przez prawo karne, nie jest dokonywana przez sądy i często dotyczy czynów niestanowiących przestępstw (zob. wyrok z 15 stycznia 2007 r., sygn. P 19/06). Stąd możliwość ich zastosowania nie oznacza jeszcze przeniesienia wszelkich gwarancji postępowania karnego do postępowań dyscyplinarnych, zwłaszcza w świetle wskazywanej przez wnioskodawcę zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Na podstawie dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego można sformułować tezę o obowiązku ustawodawcy takiego ukształtowania przepisów regulujących konkretny model postępowania dyscyplinarnego, by w wymiarze materialnym i formalnym, tak jak w postępowaniu karnym, zapewniał odpowiedni poziom gwarancji konstytucyjnych zawartych w rozdziale II Konstytucji. Według Trybunału Konstytucyjnego ustawodawca w niniejszej sprawie zapewnił taki odpowiedni poziom.

Brak jest podstaw prawnych do formułowania pod adresem ustawodawcy obowiązku tworzenia wyczerpującego katalogu przewinień dyscyplinarnych. Cechą charakterystyczną deliktów dyscyplinarnych (w odróżnieniu od przestępstw określonych w kodeksie karnym) jest brak możliwości precyzyjnej typizacji tych czynów zabronionych. Pozostają one ustawowo niedookreślone z uwagi na obiektywną niemożność stworzenia wyraźnego katalogu zachowań zagrażających należytemu wykonywaniu konkretnych obowiązków służbowych, godzących w dobro danej służby, lub zachowaniu godności zawodu (zob.

orzeczenie z 9 listopada 1993 r., sygn. K 11/93, OTK w 1993 r., cz. II, s. 364). W wyroku z 11 września 2001 r. (sygn. SK 17/00, OTK ZU nr 6/2001, poz. 165) Trybunał Konstytucyjny, zwracając uwagę na odrębności zachodzące między postępowaniem dyscyplinarnym i postępowaniem karnym *sensu stricto*, podkreślał ograniczone zastosowanie w tym pierwszym zasady ustawowej określoności czynu. Nawet w prawie karnym formułuje się jedynie postulat maksymalnej określoności czynów zabronionych, akceptując pewną niedoskonałość typizacji przestępstw.

Wprowadzenie ogólnego przepisu określającego sytuację, w której dochodzi do naruszenia dyscypliny służbowej, nie narusza także art. 31 ust. 1 Konstytucji, ponieważ nie stanowi nadmiernej ingerencji państwa w swobodę działania policjanta. Zgodnie ze wskazanym przepisem Konstytucji, ustawodawca może ingerować w sferę wolności policjanta tylko wtedy, gdy jest to konieczne i tylko w koniecznym wymiarze.

Z przedstawionych względów kwestionowany przepis art. 132 ust. 2 ustawy o Policji nie narusza wskazanych jako wzorce kontroli art. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 42 ust. 1 Konstytucji.

4. Ocena zgodności art. 132 ust. 4 ustawy o Policji ze wskazanymi przepisami Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny przeszedł do badania konstytucyjności art. 132 ust. 4 ustawy o Policji w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 13 ustawy zmieniającej. Przepis ten ustanawia odpowiedzialność dyscyplinarną policjanta, niezależnie od odpowiedzialności karnej, za czyny stanowiące przewinienie dyscyplinarne wypełniające jednocześnie znamiona przestępstwa lub wykroczenia albo przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego. Zdaniem wnioskodawcy, przepis ten, przewidując możliwość pociągnięcia policjanta do odpowiedzialności dyscyplinarnej, niezależnie od odpowiedzialności karnej, narusza zasadę państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) i wywodzoną z niej zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasadę bezpieczeństwa prawnego oraz zakaz nadmiernej, nieproporcjonalnej ingerencji (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny nie podziela powyższych zarzutów i argumentów wnioskodawcy. Odpowiedzialność dyscyplinarna jest szczególnym instrumentem dyscyplinowania i kontroli członków konkretnych grup zawodowych. W wyroku z 27 lutego 2001 r. (sygn. K 22/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 48) Trybunał Konstytucyjny wyodrębnił materialnoprawną istotę wszelkich postępowań dyscyplinarnych. Odpowiedzialność dyscyplinarna związana jest z czynami, które godzą w reguły deontologiczne wykształcone w ramach konkretnego zawodu, i ukierunkowana jest na obronę jego honoru i godności. W szczególności odpowiedzialność dyscyplinarna może być w wypadku poszczególnych zawodów odpowiedzialnością za zawinione naruszenie powagi i godności urzędu, rażącą obrazę przepisów prawa, podejmowanie czynności z nieuzasadnioną zwłoką, wydatkowanie środków na działalność niezgodnie z ich przeznaczeniem, naruszenie zasad etyki zawodowej. Realizacja odpowiedzialności dyscyplinarnej ma ogromne znaczenie w przeciwdziałaniu takim zachowaniom, które mogłyby pozbawić daną grupę zawodową wiarygodności w opinii społecznej.

Czyny, które powodują odpowiedzialność dyscyplinarną, mają specyficzny i różnorodny charakter: od naruszeń dyscypliny pracowniczej, aż do zachowań wypełniających znamiona przestępstw. Dopiero w tym ostatnim wypadku możliwa jest równoległa odpowiedzialność karna. Ten sam czyn może być zarówno przestępstwem, jak i przewinieniem dyscyplinarnym, jednak każdy system przewiduje za jego popełnienie inną odpowiedzialność. Choć granice między czynami podlegającymi odpowiedzialności karnej i dyscyplinarnej mogą być w niektórych wypadkach nieostre, Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 27 lutego 2001 r. (sygn. K 22/00) wskazał na odmienną naturę czynów nagannych,

jakimi są delikty dyscyplinarne. Delikt dyscyplinarny oceniany jest nie tylko w płaszczyźnie normatywnej, ale także zawodowej i etycznej. W konsekwencji także problemu winy nie można ujmować wyłącznie w kategoriach prawno-pozytywnych, a tym bardziej wyłącznie w aspekcie prawa karnego i postępowania karnego.

Istnienie odpowiedzialności dyscyplinarnej policjanta – niezależnie od jego odpowiedzialności karnej – jest wprawdzie znaczną dolegliwością z uwagi na możliwość orzeczenia dodatkowych sankcji wobec policjanta, którym nie podlegają osoby znajdujące się poza służbą w Policji. Nie dochodzi jednak do naruszenia zasady, że ten sam czyn może stanowić tylko jedno przestępstwo. Po pierwsze, odpowiedzialność dyscyplinarna odbywa się na innej płaszczyźnie niż odpowiedzialność karna i niezależnie od niej. Ten sam czyn może być zarówno przestępstwem, jak i przewinieniem dyscyplinarnym, jednak każdy system przewiduje inną odpowiedzialność. Z tego powodu ukaranie policjanta prawomocnym wyrokiem przez sąd nie stoi na przeszkodzie wszczęciu postępowania dyscyplinarnego i odwrotnie. Po drugie, funkcjonariuszy Policji (oraz innych służb mundurowych) obowiązują szczególne wymagania odnośnie do przestrzegania prawa. Nie do pogodzenia wręcz z podstawowymi zasadami funkcjonowania służb mundurowych, a zwłaszcza Policji, byłoby to, iż fakt skazania policjanta za przestępstwo nie pociągałby za sobą także określonych skutków w jego stosunku służbowym. Fakt popełnienia przestępstwa lub wykroczenia przez policjanta, bez względu na przepisy prawa karnego przewidujące sankcje za ingerencję w dobra prawnie chronione, stanowi sprzeniewierzenie się obowiązkom policjanta jako funkcjonariusza publicznego.

Złożony charakter odpowiedzialności dyscyplinarnej uniemożliwia jednoznaczne jej zakwalifikowanie. Sprawy dyscyplinarne mogą mieć bowiem charakter:

- spraw cywilnych – jeżeli orzeczenie kary dyscyplinarnej prowadzi do ograniczenia lub pozbawienia prawa wykonywania zawodu,
- spraw karnych – jeżeli orzeczona kara dyscyplinarna stanowi substytut kary kryminalnej lub środka karnego,
- spraw administracyjnych – jeżeli kara dyscyplinarna rzutuje na treść stosunku administracyjnoprawnego między jednostką a organem administracji lub stosunku nadrzędności i podporządkowania.

Charakter służby funkcjonariuszy mundurowych jest związany ze szczególną podstawą jej nawiązania, jaką jest mianowanie. Publicznoprawny stosunek służbowy funkcjonariuszy mundurowych jest stosunkiem administracyjnym. Niewątpliwie postępowanie dyscyplinarne policjantów nie jest postępowaniem karnym. Stanowi odmianę postępowania o charakterze administracyjnym charakteryzującym się znacznymi elementami represyjności. Odpowiedzialność dyscyplinarna ma zatem charakter represyjny (zob. wyrok z 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 36), jednak bliskość odpowiedzialności karnej i dyscyplinarnej, wynikająca z ich represyjnego charakteru, nie oznacza ich tożsamości (zob. wyrok z 8 października 2002 r., sygn. K 36/00, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 63).

Należy mieć także na uwadze, że odpowiedzialność dyscyplinarna, zwłaszcza w wypadku służb mundurowych, powstaje w wyniku nieprzestrzegania przez funkcjonariuszy daleko idących zakazów lub nakazów określonych m.in. w ustawach, w tym w ustawach szczególnych regulujących zasady wykonywania danego zawodu lub służby, zaś każdy z tych nakazów i zakazów stanowi ograniczenie wolności człowieka (zob. wyrok z 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98). W wypadku służb mundurowych analiza odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych musi uwzględniać szczególne natężenie interesu publicznego i ważenie proporcjonalności wprowadzonych ograniczeń w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny, rozważając zarzut niekonstytucyjności zakazu członkostwa w partiach politycznych osób zajmujących określone stanowiska i pełniących pewne funkcje

publiczne, podkreślił, że uznawanie państwa jako dobra wspólnego oraz zasada zaufania obywateli do państwa stanowią wartości, których ochrona musi wpływać nie tylko na struktury organizacyjne i sposób funkcjonowania aparatu państwowego, ale również na zakres praw i obowiązków osób pełniących funkcje publiczne. W wyroku z 10 kwietnia 2002 r. (sygn. K 26/00, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 18) Trybunał Konstytucyjny uznał za proporcjonalne i uzasadnione wprowadzenie zakazu przynależności do partii politycznych funkcjonariuszy Policji, wskazując, że argumenty przemawiające za wspomnianym zakazem odnoszą się również do tych wszystkich służb, których funkcjonariusze zobowiązani są do wykonywania podobnych zadań i dysponują podobnymi uprawnieniami, a nadto których struktura oparta jest na dyscyplinie w stosunkach między przełożonym i podwładnym (funkcjonariuszy UOP, Straży Granicznej, Służby Więziennej, Inspekcji Celnej, Państwowej Straży Pożarnej i straży gminnych).

Egzekwowanie odpowiedzialności dyscyplinarnej policjantów niezależnie od odpowiedzialności karnej i karnoskarbowej prowadzić może w pewnych sytuacjach do ograniczenia korzystania z konstytucyjnych wolności i praw (w tym wolności, dostępu do służby publicznej i wykonywania zawodu). Nie można jednak twierdzić, że stanowi to nadmierną i nieproporcjonalną ingerencję w sferę wolności policjanta. Zgodne z Konstytucją jest takie ograniczenie, które: 1) w sposób obiektywny służy realizacji określonego celu, 2) jest niezbędne dla jego osiągnięcia, 3) poświęcone dobro pozostaje we właściwej proporcji do osiągniętego rezultatu. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, istnienie odpowiedzialności dyscyplinarnej policjantów spełnia powyższe trzy wymogi. Wbrew twierdzeniom wnioskodawcy, wprowadzenie odpowiedzialności dyscyplinarnej policjantów (oraz pozostałych służb mundurowych) oprócz odpowiedzialności karnej i karnoskarbowej jest nie tylko uzasadnione, ale i konieczne w demokratycznym państwie prawnym dla jego bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz wolności i praw innych osób, a ograniczenie to nie narusza istoty przyznanych policjantom wolności i praw (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Objęcie służb mundurowych odpowiedzialnością dyscyplinarną niezależną od karnej uzasadnia przede wszystkim społeczna rola tych formacji, charakter powierzonych im zadań i kompetencji oraz związane z ich działalnością publiczne zaufanie. Wprowadzony model odpowiedzialności dyscyplinarnej policjantów niewątpliwie służy także publicznej wiarygodności Policji.

Wreszcie należy przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 8 października 2002 r. (sygn. K 36/00), badając zgodność z Konstytucją przepisów ustawy o Policji w poprzednio obowiązującym brzmieniu orzekł, że ówczesny art. 132 ustawy o Policji („Policjant ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną za popełnione przestępstwa i wykroczenia – niezależnie od odpowiedzialności karnej”) jest zgodny z art. 14 ust. 7 MPPOiP („Nikt nie może być ponownie ścigany lub karany za przestępstwo, za które już raz został prawomocnie skazany lub uniewinniony zgodnie z ustawą i procedurą karną danego kraju”) i tym samym nie jest niezgodny z art. 2 i art. 5 Konstytucji. W szczególności uznano, że zasada, według której nikt nie może być ponownie ścigany lub karany za przestępstwo, za które już raz został prawomocnie skazany lub uniewinniony zgodnie z ustawą, ma znaczenie jedynie dla możliwości wszczęcia lub kontynuowania postępowania karnego, nie zamyka natomiast drogi do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, którego wynik skutkuje odpowiedzialnością inną niż karna.

Z powyższych względów należy uznać zgodność art. 132 ust. 4 ustawy o Policji z art. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji.

5. Ocena zgodności art. 133 ustawy o Policji z art. 2, art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Wnioskodawca kwestionuje zgodność z Konstytucją art. 133 ustawy o Policji w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 15 ustawy zmieniającej. Przepis ten wskazuje przełożonych dyscyplinarnych właściwych w sprawach dyscyplinarnych dla poszczególnych grup policjantów i komendantów Policji. Wnioskodawca uważa, że powierzenie przez ustawodawcę prowadzenia postępowania dyscyplinarnego policjantów przełożonym dyscyplinarnym, a nie niezawisłym i bezstronnym sądom dyscyplinarnym lub komisjom dyscyplinarnym, które realizowałyby wszystkie gwarancje konstytucyjnego prawa do sądu, jest niezgodne z art. 2, art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny podkreślał wielokrotnie, że ze sposobu sformułowania art. 45 ust. 1 Konstytucji wynika wola ustawodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie najszerszy zakres spraw. Pojęcie „sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji jest pojęciem autonomicznym, a z zasady demokratycznego państwa prawnego płynie dyrektywa interpretacyjna zakazująca zawężającej wykładni prawa do sądu (zob. wyrok z 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98). W uzasadnieniu wyroku z 12 maja 2003 r. (sygn. SK 38/02, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 38), Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że zawierające się w art. 45 ust. 1 Konstytucji „dwa prawa do sądu”, pojmowane jako prawo do sądowego wymiaru sprawiedliwości, a więc merytorycznego rozstrzygnięcia, oraz prawo do sądowej kontroli aktów godzących w konstytucyjnie gwarantowane wolności (prawa) jednostki, to dwie funkcje działania sądów, które wynikają z tego, czy w danej kategorii spraw sądy merytorycznie rozstrzygają, czy też kontrolują działalność organów władzy publicznej, chroniąc jednostkę przed arbitralnością tej władzy. Procedura dyscyplinarna policjantów jest przykładem rozwiązania, w którym sądy sprawują kontrolę nad orzecznictwem organów quasi-sądowych, niebędących organami wymiaru sprawiedliwości (por. wyrok z 8 grudnia 1998 r., sygn. K. 41/97).

Postępowanie dyscyplinarne funkcjonariuszy służb mundurowych ze swojej istoty prowadzone jest przez przełożonych dyscyplinarnych, którzy ze zrozumiałych względów nie gwarantują wszystkich standardów prawa do sądu (w tym np. pełnej niezależności). Nie można jednak zgodzić się z poglądem wnioskodawcy, że art. 133 ustawy o Policji narusza art. 45 ust. 1 Konstytucji. Po pierwsze, art. 45 ust. 1 Konstytucji nie zapewnia funkcjonariuszom służb mundurowych prawa rozpatrzenia sprawy dyscyplinarnej, jako sprawy administracyjnej o charakterze represyjnym, od początku do końca przez organ realizujący wszystkie gwarancje prawa do sądu. Z brzmienia Konstytucji i aktów międzynarodowych wiążących Polskę nie wynika konieczność rozpatrywania spraw dyscyplinarnych od początku do końca przez organy, które spełniają wszystkie gwarancje art. 45 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z ugruntowanym stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC), w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej mogą orzekać specjalnie w tym celu tworzone organy administracyjne lub korporacyjne, zwłaszcza jeżeli takie rozwiązania nawiązują do tradycji prawnych państw członkowskich Rady Europy (zob. *Le Compte, Van Leuven i De Meyere przeciwko Belgii*, skarga nr 6878/75, wyrok ETPC z 23 czerwca 1981 r., seria A nr 43). Zgodnie z orzecznictwem ETPC organy dyscyplinarne nie muszą spełniać wszystkich wymagań, jakie są stawiane sądom, o ile ich rozstrzygnięcia poddawane są następnie faktycznej i prawnej kontroli organu mającego wszelkie znamiona sądu (zob. *Le Compte...*, *König przeciwko Niemcom*, skarga nr 6232/73, wyrok z 28 czerwca 1978 r., seria A nr 27; *Belilos przeciwko Szwajcarii*, wyrok z 29 kwietnia 1988 r., skarga nr 10328/83). W szczególności nie muszą spełniać przesłanki jawnego rozpatrzenia sprawy, rozumianej jako wymóg zagwarantowania publicznej rozprawy (aspekt jawności zewnętrznej). Na etapie pozasądowego postępowania dyscyplinarnego (np. przed komisją dyscyplinarną lub przed przełożonym dyscyplinarnym) jawność zewnętrzna nie jest wymagana ani przez art. 6 ust. 1 Konwencji, ani przez art. 45 ust. 1 Konstytucji. Powinna za to być przestrzegana zasada jawności wewnętrznej, a więc jawności postępowania wobec jego

uczestników, która może być zagwarantowana w wielu formach (zob. *Le Compte...*; Deweer przeciwko Belgii, skarga nr 6903/75, wyrok 27 lutego 1980 r., seria A nr 35).

Po drugie, gwarancje art. 45 ust. 1 Konstytucji, jako przepisu rozdziału II Konstytucji, mogą znaleźć jedynie odpowiednie zastosowanie do oceny postępowania przed przełożonym dyscyplinarnym na etapie orzekania o karach dyscyplinarnych. Z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) wynika konieczność respektowania w postępowaniu dyscyplinarnym do pewnego stopnia gwarancji wynikających z art. 45 ust. 1 Konstytucji, w szczególności prawa do jawnego rozpatrzenia sprawy przez bezstronny organ, z naciskiem na jawność wewnętrzną (zob. wyroki: z 11 września 2001 r., sygn. SK 17/00, z 8 grudnia 1998 r., sygn. K 41/97, z 16 listopada 1999 r., sygn. SK 11/99).

Postępowanie dyscyplinarne policjantów wszczynane jest przez przełożonego dyscyplinarnego i jest prowadzone przez powoływanego przez przełożonego spośród funkcjonariuszy danej służby rzecznika dyscyplinarnego (art. 135a ust. 1 i 2 ustawy o Policji). Ustawa o Policji realizuje jeden z wariantów postępowania dyscyplinarnego służb mundurowych. Postępowanie to może być bowiem prowadzone nie tylko przez rzecznika dyscyplinarnego powoływanego przez przełożonego dyscyplinarnego, pełniącego funkcje oskarżyciela w postępowaniu przed przełożonym dyscyplinarnym (art. 67 ust. 1 ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej, Dz. U. z 2004 r. 156, poz. 1641, ze zm.; dalej: ustawa o Służbie Celnej; § 14 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2004 r. w sprawie udzielania wyróżnień i przeprowadzania postępowań dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Dz. U. Nr 272, poz. 2690, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 20 grudnia 2004 r.; § 14 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 sierpnia 2003 r. w sprawie udzielania wyróżnień i przeprowadzania postępowań dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy Agencji Wywiadu, Dz. U. Nr 160, poz. 1557, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 20 sierpnia 2003 r.; art. 123 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, Dz. U. z 2006 r. Nr 96, poz. 667, ze zm.; dalej: ustawa o Państwowej Straży Pożarnej), ale także przez jednego z funkcjonariuszy wyznaczonego przez przełożonego (§ 14 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 czerwca 2002 r. w sprawie przeprowadzania postępowania dyscyplinarnego wobec funkcjonariuszy Straży Granicznej, Dz. U. Nr 118, poz. 1015, ze zm.; § 11 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 listopada 1996 r. w sprawie regulaminu dyscyplinarnego funkcjonariuszy Służby Więziennej, Dz. U. Nr 135, poz. 634, ze zm.) lub przez samego przełożonego dyscyplinarnego.

Z przedstawionych trzech możliwości rzecznik dyscyplinarny zapewnia najwyższy poziom profesjonalizmu, jest bowiem specjalnie w tym celu powoływanym organem postępowania. Rzecznik dyscyplinarny zbiera materiał dowodowy i podejmuje czynności niezbędne do wyjaśnienia sprawy (art. 135e ust. 1 ustawy o Policji). W toku postępowania dyscyplinarnego obwiniony ma prawo do odmowy składania wyjaśnień, zgłaszania wniosków dowodowych po przeprowadzeniu czynności dowodowych przez rzecznika dyscyplinarnego, przeglądania akt postępowania dyscyplinarnego oraz sporządzania z nich notatek, wnoszenia do przełożonego dyscyplinarnego zażaleń na postanowienia wydane w toku postępowania przez rzecznika dyscyplinarnego (art. 135f ust. 1 ustawy o Policji). Na skutek wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 19 marca 2007 r. (sygn. K 47/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 27) możliwy jest także udział profesjonalnego obrońcy na tym etapie postępowania dyscyplinarnego. Ustawa nakłada na przełożonego dyscyplinarnego i rzecznika dyscyplinarnego obowiązek badania i uwzględniania okoliczności przemawiających zarówno na korzyść, jak i na niekorzyść obwinionego (art. 135g ust. 1 ustawy o Policji). Obwinionego uważa się za niewinnego, dopóki wina jego nie zostanie udowodniona i stwierdzona prawomocnym orzeczeniem. Niedające się usunąć wątpliwości rozstrzyga się na korzyść obwinionego (art. 135g ust. 2 ustawy o Policji). Od orzeczenia przełożonego o wymierzeniu

kary dyscyplinarnej funkcjonariuszowi służy odwołanie do wyższego przełożonego dyscyplinarnego lub właściwego ministra (art. 135k § 1 ustawy o Policji). Ustawa gwarantuje także kontrolę orzeczeń dyscyplinarnych wydawanych przez przełożonych dyscyplinarnych w drodze wniesienia skargi do sądu administracyjnego (art. 138 ustawy o Policji).

Trybunał Konstytucyjny nie dopatrywał się w modelu postępowania dyscyplinarnego policjantów tak surowych rozwiązań, które przekreślałyby elementy jawności wewnętrznej postępowania, możliwości ustosunkowania się obwinionego do zgromadzonego materiału dowodowego, czy też możliwości wniesienia odwołania od wydanego orzeczenia dyscyplinarnego, które w istocie stanowi decyzję administracyjną. Nie został naruszony standard prawa do sądu uwzględniający odpowiedni poziom stosowania gwarancji rozdziału II Konstytucji w postępowaniu dyscyplinarnym.

Powierzenie przełożonym dyscyplinarnym wymierzania kar dyscyplinarnych nie narusza również art. 77 ust. 2 Konstytucji ani prawa do uruchomienia procedury przed niezależnym, bezstronnym i niezawisłym sądem zawartego w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Choć pozostaje to poza zakresem regulacji skarżonego przepisu, w postępowaniu dyscyplinarnym policjantów zagwarantowana jest kontrola orzeczeń dyscyplinarnych podejmowanych przez przełożonych dyscyplinarnych w drodze wniesienia skargi do sądu administracyjnego (art. 138 ustawy o Policji). Od orzeczenia kończącego postępowanie dyscyplinarne także innym funkcjonariuszom służb mundurowych przysługuje prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego (art. 136b ust. 5 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, Dz. U. z 2005 r. Nr 234, poz. 1997, ze zm.; dalej: ustawa o Straży Granicznej; art. 74 ustawy o Służbie Celnej; art. 132a ust. 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej, Dz. U. z 2002 r. Nr 207, poz. 1761, ze zm.; dalej: ustawa o Służbie Więziennej; art. 151 ust. 2 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, Dz. U. Nr 74, poz. 676, ze zm.; dalej: ustawa o ABW i AW; art. 124j ustawy o Państwowej Straży Pożarnej).

W sprawach dyscyplinarnych stosuje się z reguły sankcje o charakterze osobistym, które decydują często o możliwościach korzystania przez daną osobę z konstytucyjnie gwarantowanych wolności lub praw (w szczególności prawa do równego traktowania, prawa dostępu do służby publicznej, wolności wyboru i wykonywania zawodu), w każdej sprawie dyscyplinarnej, która była przedmiotem rozstrzygnięcia w pozasądowym postępowaniu dyscyplinarnym, ustawodawca musi zapewnić prawo do wszczęcia sądowej kontroli postępowania dyscyplinarnego i zapadłego w jego wyniku orzeczenia. Wynika to z konstatacji, iż postępowanie dyscyplinarne może prowadzić do rozstrzygnięć, których konsekwencje są zbliżone do tych, które mają miejsce w postępowaniu karnym. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego powszechnie przyjmuje się, że jeśli sądy same nie rozstrzygają konfliktów prawnych, to przynajmniej powinny w sferze wymiaru sprawiedliwości sprawować kontrolę nad orzecznictwem organów quasi-sądowych (zob. wyroki z 8 grudnia 1998 r., sygn. K. 41/97 oraz z 11 września 2001 r., sygn. SK 17/00). Teza ta odnosi się w sposób szczególny do postępowań dyscyplinarnych.

W wyroku z 8 grudnia 1998 r. (sygn. K. 41/97) Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że nawiązanie szczególnego stosunku pracy właściwego tylko dla niektórych grup zawodowych, ważnych dla państwa z punktu widzenia interesu publicznego i społecznego, powoduje konieczność określenia również szczególnego trybu dyscyplinowania członków korporacji zawodowej za zachowanie uchybiające obowiązkowi lub godności wykonywanego zawodu. Trybunał uznał wówczas, że wyodrębnienie procedur odpowiedzialności dyscyplinarnej i nadanie im – najpierw – pozasądowego charakteru, znajdować może podstawę w specyfice poszczególnych grup zawodowych, a także ochronie ich autonomii i samorządności. O ile jednak Trybunał Konstytucyjny dopuszcza orzekanie w sprawach dyscyplinarnych przez organy pozasądowe, odstępując tym samym od stosowania w tym postępowaniu standardów

obowiązujących w postępowaniu karnym *sensu stricto*, o tyle w sposób zdecydowany i konsekwentny przyjmuje, iż gwarancją poszanowania praw i wolności obwinionego w postępowaniu dyscyplinarnym jest zapewnienie kontroli sądowej orzeczeń wydanych w sprawach dyscyplinarnych. Trybunał Konstytucyjny orzekał już, że „niekonstytucyjne są te przepisy, które pozbawiają obywatela ochrony sądu czy to w sprawach wynikających ze stosunku służbowego czy w sprawach dyscyplinarnych, i że ani specyfika stosunku służbowego, ani szczególny tryb postępowania, jakim jest postępowanie dyscyplinarne (prowadzone w ramach określonych korporacji lub służb), nie mogą uzasadniać wyłączenia w tych przypadkach prawa do sądu” (wyrok z 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98). Z kolei w wyroku z 27 lutego 2001 r. (sygn. K 22/00) Trybunał Konstytucyjny orzekł, że „przyjęcie takiej koncepcji postępowania dyscyplinarnego, w której sąd posiada uprawnienie do kontroli w toku postępowania odwoławczego prawidłowości postępowania dyscyplinarnego, a w konsekwencji do uchylenia wydanego orzeczenia komisji dyscyplinarnej, gwarantuje wystarczający standard ochrony konstytucyjnej osób, które są członkami korporacji zawodowej”. Pogląd Trybunału Konstytucyjnego koresponduje ze stanowiskiem ETPC, iż sąd sprawujący kontrolę nad orzeczeniami dyscyplinarnymi powinien korzystać w tym zakresie nie tylko z kompetencji kasacyjnych, ale także reformatoryjnych (*Le Compte ...*).

Kwestionowane przepisy ustawy o Policji nie zamykają zatem drogi sądowej do dochodzenia naruszonych wolności lub praw policjantów, którym wymierzono karę dyscyplinarną przed sądem realizującym wszelkie gwarancje art. 45 ust. 1 Konstytucji. Pełne zastosowanie gwarancji art. 45 Konstytucji następuje w momencie koniecznej kontroli orzeczeń dyscyplinarnych przez sądy państwowe. Na etapie orzekania przez organy pozasądowe gwarancje te mogą być stosowane jedynie odpowiednio i w niepełnym zakresie. Z powyższych względów art. 133 ustawy o Policji jest zgodny z art. 2, art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

6. Ocena zgodności art. 133 ustawy o Policji z art. 32 Konstytucji oraz art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Wnioskodawca wskazuje, że ustawodawca, kształtując obecny model postępowania dyscyplinarnego policjantów, naruszył zasadę równości. Zamiast przełożonych dyscyplinarnych powinny zostać wprowadzone sądy lub komisje dyscyplinarne jako organy orzekające w postępowaniach dyscyplinarnych policjantów, podobnie jak ma to miejsce w wypadku takich grup zawodowych jak sędziowie, radcy prawni, adwokaci czy urzędnicy państwowi.

Z dokonanej przez Trybunał Konstytucyjny analizy postępowania dyscyplinarnego policjantów wynika odrębność modelu postępowania dyscyplinarnego funkcjonariuszy służb mundurowych w stosunku do modeli występujących w wypadku innych grup zawodowych. Polega ona na wskazaniu przełożonych funkcjonariusza jako organów orzekających kary dyscyplinarne. W efekcie sprawy dyscyplinarne funkcjonariuszy służb mundurowych nie są rozpatrywane przez wyodrębnione w ramach konkretnej korporacji organy pozasądowe – komisje lub sądy dyscyplinarne. Sądy dyscyplinarne funkcjonują m.in. w wypadku sędziów, prokuratorów, radców prawnych, adwokatów, notariuszy, rzeczników patentowych, biegłych rewidentów, doradców podatkowych, lekarzy, pielęgniarek i położnych, weterynarzy, aptekarzy. Komisje dyscyplinarne działają dla urzędników państwowych organów centralnych i naczelnych państwa, komorników sądowych, członków służby cywilnej, pracowników samorządowych, członków samorządowych kolegiów odwoławczych, pracowników NIK, nauczycieli, nauczycieli akademickich.

Specyfiką służb mundurowych jest to, że przełożeni funkcjonariuszy służb mundurowych nie tylko rozstrzygają o winie i karach dyscyplinarnych jako przełożeni dyscyplinarni, są także właściwi w sprawach pozostających poza postępowaniem dyscyplinarnym, a wynikających z przyznanych im uprawnień do zmiany stosunku

służbowego funkcjonariuszy lub zwolnienia ich ze służby w licznych, przewidzianych w ustawie, wypadkach. Powierzenie właściwym przełożonym rozstrzygania spraw dyscyplinarnych stanowi zatem tylko jedną z grup uprawnień przyznanych im w stosunku do podwładnych funkcjonariuszy. Z tego względu wnioskodawca zarzuca nieproporcjonalną kumulację uprawnień w stosunku do podległych funkcjonariuszy, jakie zostały skupione w ręku przełożonego dyscyplinarnego.

Oceniając zaskarżony przepis z punktu widzenia jego zgodności z zasadą równości, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, iż nie narusza on konstytucyjnej zasady równości wobec prawa ani zakazu dyskryminacji (art. 32 Konstytucji). Zgodnie z zasadą równości jedynie podmioty charakteryzujące się w równym stopniu wspólną cechą relewantną (podmioty wyodrębnione w ramach określonej relewantnej klasy) powinny być traktowane równo, według jednakowej miary (zob. wyroki: z 10 czerwca 2003 r., sygn. K 16/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 52 oraz z 7 października 2003 r., sygn. K 4/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 80). Z punktu widzenia art. 32 Konstytucji zasadniczą kwestią jest ustalenie cechy istotnej oraz zasadność wyboru danego kryterium zróżnicowania. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, w kwestii organów prowadzących postępowanie dyscyplinarne nie sposób umieszczać w jednej kategorii służb mundurowych oraz przedstawicieli innych zawodów. Sprzeciwiają się temu odmienne deontologie poszczególnych zawodów, inne podstawy nawiązania stosunków pracy, cele i zadania im przypisane, a zwłaszcza stopień ochrony interesu publicznego, jaki poszczególne zawody realizują. Orzekanie kar dyscyplinarnych przez przełożonych dyscyplinarnych służb mundurowych będących przełożonymi służbowymi jest zasadą i tradycją, która wynika ze szczególnej podstawy pełnienia służby przez funkcjonariuszy.

Nie jest także zasadny zarzut naruszenia przez ustawodawcę art. 32 Konstytucji przez to, że w ramach grupy służb mundurowych, w wypadku których obowiązuje zasada, że kary dyscyplinarne z reguły wymierza przełożony służbowy lub właściwy minister (art. 133 ustawy o Policji, art. 59 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o dyscyplinie wojskowej, Dz. U. z 2002 r. Nr 42, poz. 370, ze zm.; dalej: ustawa o dyscyplinie wojskowej, art. 136b ust. 1 ustawy o Straży Granicznej, art. 64 ust. 1 ustawy o Służbie Celnej, art. 130 ust. 1 ustawy o Służbie Więziennej, art. 151 ustawy o ABW i AW), przewidziano wyjątki. Strażacy mają bowiem komisje dyscyplinarne jako organy dyscyplinarne pierwszej i drugiej instancji (art. 121 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej), a niektóre przewinienia dyscyplinarne żołnierzy rozpatruje sąd wojskowy, od którego służy odwołanie do wojskowego sądu okręgowego (art. 77 ust. 4 ustawy o dyscyplinie wojskowej).

Wyjątki od zasadniczego modelu postępowania dyscyplinarnego służb mundurowych przewidziane są także na etapie kontroli instancyjnej orzeczeń podejmowanych przez przełożonych dyscyplinarnych. Zasadniczo, od orzeczenia przełożonego o wymierzeniu kary dyscyplinarnej funkcjonariuszowi służb mundurowych służy odwołanie do wyższego przełożonego dyscyplinarnego lub właściwego ministra (art. 135k § 1 ustawy o Policji, art. 77 ust. 1 ustawy o dyscyplinie wojskowej, art. 136b ust. 3 i 4 ustawy o Straży Granicznej, art. 72 ust. 1 ustawy o Służbie Celnej, § 32 ust. 1 rozporządzenia z 20 grudnia 2004 r., § 32 ust. 1 rozporządzenia z 20 sierpnia 2003 r.). Funkcjonariuszom Służby Więziennej przysługuje prawo wniesienia zażalenia na orzeczenie przełożonego dyscyplinarnego do właściwego sądu dyscyplinarnego (art. 131 ust. 1 ustawy o Służbie Więziennej). Także odwołanie od niektórych decyzji przełożonego dyscyplinarnego żołnierza kierowane jest do sądu wojskowego (art. 77 ust. 2 i 3 ustawy o dyscyplinie wojskowej).

Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że nie można stawiać ustawodawcy zarzutu, że uregulował w sposób odmienny organy postępowania dyscyplinarnego niektórych służb mundurowych. Kategoria służb mundurowych nie jest kategorią jednolitą i wprowadzone modyfikacje mają związek ze stopniem natężenia interesu publicznego

zabezpieczanego w ramach konkretnej służby. Wprowadzone odmienności dotyczące niektórych służb, w tym brak takich modyfikacji w odniesieniu do Policji, nie uzasadniają zarzutu naruszenia przez ustawodawcę zasady równości.

Art. 133 ustawy o Policji nie narusza także czołowej zasady prawa karnego wynikającej z art. 42 ust. 1 Konstytucji, iż odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Wskazany wzorzec oceny konstytucyjności art. 133 ustawy o Policji nie został wprowadzie powołany w *petitum* wniosku NSZZ Policjantów, został natomiast wskazany w uzasadnieniu tego wniosku wraz z argumentacją na rzecz niezgodności kwestionowanego przepisu ze wskazanym wzorcem. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie przypominał, że w europejskiej kulturze prawnej ugruntowana jest zasada *falsa demonstratio non nocet*, w myśl której decydujące znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie (zob. orzeczenie z 3 grudnia 1996 r., sygn. K. 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52 oraz wyrok z 16 czerwca 1999 r., sygn. P. 4/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 98). W wyroku z 8 lipca 2002 r. (sygn. SK 41/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 51) wyrażony został pogląd, że zasada *falsa demonstratio non nocet* znajduje zastosowanie nie tylko w odniesieniu do norm stanowiących przedmiot kontroli, ale również do norm prawnych stanowiących podstawę kontroli. Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny oceniał zgodność art. 133 ustawy o Policji także z art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Art. 133 ustawy o Policji nie narusza także czołowej zasady prawa karnego wynikającej z art. 42 ust. 1 Konstytucji, iż odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Zdaniem wnioskodawcy, ze wspomnianego przepisu Konstytucji wynika, iż nikt nie może być sędzią w swojej sprawie. Należy jednak zauważyć, że art. 42 ust. 1 Konstytucji odnosi się do materialnoprawnych zagadnień odpowiedzialności karnej i w ogóle nie reguluje kwestii związanych z podmiotami prowadzącymi postępowanie karne; nie ma charakteru proceduralno-ustrojowego. W świetle przeprowadzonej analizy należy zatem uznać, że zakres zaskarżenia rozmija się z zakresem regulacji art. 42 ust. 1 Konstytucji, a zatem wzorzec ten jest nieadekwatny.

7. Ocena zgodności art. 135 ust. 4 zdanie drugie ustawy o Policji z art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Art. 135 ust. 4 zdanie drugie ustawy o Policji w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 18 ustawy zmieniającej przewiduje wyjątek od zasady, że nie można wymierzyć policjantowi kary dyscyplinarnej po upływie roku od dnia popełnienia przewinienia dyscyplinarnego. Sens regulacji polega na wstrzymaniu biegu terminu przedawnienia ukarania w sytuacji, gdy po wszczęciu postępowania dyscyplinarnego dochodzi do zawieszenia tego postępowania. Wnioskodawca zarzuca ustawodawcy, że nie określił dokładnie momentu ustania (przedawnienia) karalności przewinienia dyscyplinarnego w wypadku długotrwałego zawieszenia postępowania, co powoduje, że policjant może być „w nieskończoność” ścigany za przewinienie dyscyplinarne.

Jako tradycyjna instytucja prawa karnego, którego zasady odpowiednio znajdują zastosowanie w postępowaniu dyscyplinarnym, przedawnienie karalności jest przesłanką materialnoprawną uchylającą karalność. Bieg terminu przedawnienia karalności w prawie karnym liczy się od momentu popełnienia przestępstwa. W sferze procesowej przedawnienie skutkuje zakazem wszczynania postępowania po upływie pewnego czasu lub nakazem umorzenia postępowania już wszczętego w sprawie o przestępstwo, którego karalność właśnie ustala (art. 17 § 1 pkt 6 kodeksu postępowania karnego). Wprowadzenie przez ustawodawcę takiego rozwiązania do systemu prawa opiera się na przekonaniu, że po upływie pewnego, z reguły znacznego, czasu od popełnienia przestępstwa pociągnięcie sprawcy do

odpowiedzialności nie jest celowe, choć upływ czasu nie zmniejsza ujemnej oceny i naganności samego faktu popełnienia czynu zabronionego. Instytucja przedawnienia karalności przewinień dyscyplinarnych mobilizuje także przełożonych do szybszego reagowania na stwierdzone przewinienia dyscyplinarne. Z uwagi na różnorodną wagę spraw podlegających odpowiedzialności dyscyplinarnej sens wymierzenia kary z reguły maleje w miarę upływu czasu od momentu dokonania naruszenia.

Obecny art. 135 ustawy o Policji przewiduje, że do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego może dojść jedynie w terminie 90 dni po otrzymaniu przez przełożonego wiadomości o popełnieniu przez policjanta przewinienia lub naruszenia dyscypliny służbowej. Mimo skutecznego wszczęcia postępowania w wymienionym terminie nie można policjantowi wymierzyć kary dyscyplinarnej po upływie roku od dnia popełnienia przewinienia lub naruszenia dyscypliny służbowej. Jeżeli natomiast delikt dyscyplinarny wypełnia jednocześnie znamiona przestępstwa, termin przedawnienia karalności dyscyplinarnej zostaje przedłużony i kończy się dopiero z upływem okresu przedawnienia karalności przestępstwa z kodeksu karnego. W stosunku do zbrodni art. 101 § 1 i 2 k.k. przewiduje termin 20-30 lat, w stosunku do występków 5-15 lat, karalność przestępstwa ściganego z oskarżenia prywatnego ustaje po upływie roku od chwili, gdy pokrzywdzony dowiedział się o sprawcy, najpóźniej jednak po 3 latach od popełnienia przestępstwa. Jeżeli w wymienionych okresach wszczęto postępowanie przeciwko sprawcy, bieg terminu przedawnienia karalności za przestępstwo zostaje przedłużony o 10 lat lub o 5 lat w wypadku niektórych występków (art. 102 k.k.).

Kwestionowane przez wnioskodawcę zawieszenie przedawnienia karalności w wyniku zawieszenia wszczętego już postępowania dyscyplinarnego odnosi się zatem do obu rodzajów przewinień dyscyplinarnych, tj. „zwykłych” przewinień dyscyplinarnych oraz takich, które wypełniają jednocześnie znamiona przestępstwa, wykroczenia, przestępstwa lub wykroczenia skarbowego.

Rozwiązanie zawarte w art. 135 ust. 4 zdanie drugie ustawy o Policji jest na gruncie postępowania dyscyplinarnego policjantów nowością legislacyjną. Wzorowane jest jednak na dotychczas obowiązujących zasadach prawa karnego materialnego. Zgodnie z art. 104 § 1 k.k. przedawnienie karalności nie biegnie, jeżeli przepis ustawy nie pozwala na wszczęcie lub dalsze prowadzenia postępowania karnego, chyba że jest to wynik braku odpowiedniego wniosku lub oskarżenia prywatnego. Art. 104 § 1 k.k. wprowadza instytucję tzw. spoczywania biegu przedawnienia, przy czym spoczywać może także przedawnienie w stosunku do sprawców przestępstw, co do których postępowanie już zostało wszczęte (art. 102 k.k.). W odniesieniu do okoliczności wywołujących spoczywanie, termin przedawnienia nie biegnie przez okres występowania tych okoliczności. Po ich ustaniu termin przedawnienia biegnie dalej, a okresu spoczywania nie wlicza się do upływu czasu decydującego o przedawnieniu.

Według doktryny i orzecznictwa sądowego, w przepisie art. 104 § 1 k.k. (i analogicznie art. 135 ust. 4 zdanie drugie ustawy o Policji) chodzi o przeszkody natury prawnej, a nie przeszkody natury faktycznej powodujące zawieszenie toczącego się postępowania (art. 22 k.p.k.), chodzi bowiem o to, że to przepis prawa ma uniemożliwiać wszczęcie lub kontynuowanie wszczętego już postępowania. W postępowaniu karnym zawieszenie postępowania karnego z powodu długotrwałej przeszkody faktycznej, o którym mowa w art. 22 k.p.k., nie wpływa na bieg terminów przedawnienia (zob. postanowienie SN z 19 czerwca 1975 r., sygn. akt II KZ 138/75, OSNKW nr 8/1975, poz. 112). Oprócz art. 104 § 1 k.k. także w postępowaniu karnym wykonawczym przewidziano podobną konstrukcję przedawnienia karalności przestępstw skarbowych. Art. 44 § 7 k.k.s., dodany na mocy ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny skarbowy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 178, poz. 1479, ze zm.), powtarza rozwiązanie art. 104 § 1 k.k. i stanowi, że

przedawnienie nie biegnie, jeżeli przepis ustawy nie pozwala na wszczęcie lub dalsze prowadzenie postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe.

Zgodnie z brzmieniem art. 135 ust. 4 zdanie drugie ustawy o Policji bieg terminu przedawnienia karalności zostaje wstrzymany, gdy po wszczęciu postępowania dyscyplinarnego dochodzi do zawieszenia tego postępowania. Zgodnie zaś z art. 135h ust. 3 ustawy o Policji, przełożony dyscyplinarny może zawiesić postępowanie dyscyplinarne jedynie z powodu zaistnienia długotrwałej przeszkody uniemożliwiającej prowadzenie postępowania. Co do zasady czynności dowodowe w postępowaniu dyscyplinarnym powinny być zakończone w terminie miesiąca od dnia wszczęcia postępowania. Jedynie wyjątkowo termin prowadzenia czynności może być przedłużony ponad 2 miesiące. Na postanowienie o zawieszeniu postępowania dyscyplinarnego przysługuje zażalenie. Chociaż zatem to ustawa przewiduje, kiedy dochodzi do wstrzymania karalności deliktów dyscyplinarnych, to jednak, w przeciwieństwie do rozwiązań prawa i procedury karnej, art. 135 ustawy o Policji stanowi, że to przeszkody natury faktycznej powodujące zawieszenie postępowania, a nie przeszkody natury prawnej, mogą wstrzymać bieg terminu przedawnienia karalności. W postępowaniu dyscyplinarnym policjantów zawieszenie przez przełożonego postępowania powoduje, że po podjęciu zawieszonego postępowania nawet po dłuższym czasie policjantowi może zostać wymierzona kara dyscyplinarna.

Mimo to nie można zgodzić się z wnioskodawcą, że art. 135 ust. 4 zdanie drugie ustawy o Policji narusza konstytucyjną zasadę ochrony praw słusznie nabytych wywodzoną z art. 2 Konstytucji, ponieważ poprzednio obowiązujące przepisy nie przewidywały zawieszenia biegu przedawnienia karalności za przewinienia dyscyplinarne, zaś nowa regulacja traktuje policjanta gorzej od innych obywateli, ograniczając jego prawo do przedawnienia czynów zabronionych.

Należy podkreślić, że w prawie karnym okoliczność nastąpienia w przyszłości przedawnienia karalności czynu zabronionego (przestępstwa) nie jest dla sprawy przestępstwa czynnikiem, z którego mógłby wyciągać wniosek o przysługiwaniu mu swoistej ekspektatywy przedawnienia karalności przestępstwa. W świetle Konstytucji ustawodawca zwykły ma generalną swobodę kształtowania instytucji przedawnienia. Należy podkreślić, że ustawodawca mógłby w ogóle nie wprowadzać przedawnienia pewnych kategorii czynów zabronionych, włączając w to również zbrodnie. Instytucja przedawnienia karalności kształtowana jest przez ustawodawcę przede wszystkim z uwzględnieniem założeń polityki kryminalnej. Jej wprowadzenie do prawa karnego wiąże się jedynie z polityką karną i zagadnieniem celowości karania, ze względu na które ustawodawca ogranicza możliwość dochodzenia sprawiedliwości od sprawcy.

Wbrew twierdzeniom wnioskodawcy, nie istnieje prawo osobiste do przedawnienia karalności przestępstwa w określonym terminie i nie ma w związku z tym ekspektatywy przedawnienia, którą nabywałby sprawca w momencie popełnienia czynu zabronionego. Dopóki do przedawnienia nie dojdzie, z określonego w ustawie terminu ustania karalności nie wynika dla sprawcy żadne prawo podmiotowe. Należy także podkreślić, że z brzmienia postanowień Konstytucji nie sposób wywieść w szczególności prawa do przedawnienia karalności czynów popełnionych przez funkcjonariuszy publicznych. Wręcz przeciwnie, art. 43 i art. 44 Konstytucji zawierają w tym zakresie normy wprowadzające nakaz zagwarantowania pewnych rozwiązań minimalnych. Konstytucja nakazuje ustawodawcy wyłączyć nie tylko przedawnienia karalności karnoprawnej zbrodni wojennych i przeciwko ludzkości (art. 43 Konstytucji), ale i tak ukształtować przepisy procedury, by w zakresie przestępstw popełnionych przez funkcjonariuszy publicznych lub na ich zlecenie zawiesić bieg przedawnienia karalności do czasu ustania przyczyn, które zadecydowały o tym, że przestępstw tych faktycznie nie ścigano (art. 44 Konstytucji). W konsekwencji przepis prawa karnego materialnego, art. 105 § 2 k.k., stanowi, że przepisów o przedawnieniu karalności nie

stosuje się do umyślnego przestępstwa: zabójstwa, ciężkiego uszkodzenia ciała, ciężkiego uszczerbku na zdrowiu lub pozbawienia wolności łączonego ze szczególnym udręczeniem, popełnionego przez funkcjonariusza publicznego w związku z pełnieniem obowiązków służbowych. W tej sytuacji na gruncie postępowania karnego nie dojdzie w ogóle do zawieszenia przedawnienia karalności przestępstwa popełnionego przez policjanta.

Nie można zgodzić się także z poglądem, że art. 135 ust. 4 zdanie drugie ustawy o Policji narusza art. 42 ust. 1 Konstytucji. Z analizy treści normatywnej art. 42 ust. 1 Konstytucji wynika, że problem przedawnienia karalności nie stanowi elementu objętego zasadą *nullum crimen sine lege, nullum poena sine lege* (zob. postanowienie SN z 2 lipca 2002 r., sygn. akt II KK 143/02, Lex nr 55526). Nie można w szczególności traktować wydłużenia terminu przedawnienia jako działania wstecz surowszej ustawy karnej. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 10 lipca 2000 r. (sygn. SK 21/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 144), wypowiadając się w kwestii treści zasady wyrażonej w art. 42 ust. 1 Konstytucji, podkreślił, że przepis ten odnosi się jedynie do orzekania w sprawie winy i kary, a nie do problemu przedawnienia karalności czynów zabronionych. W wyroku z 6 lipca 1999 r. (sygn. P 2/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 103) Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że u podstaw zasady *nullum crimen sine lege* znajduje się gwarancja dla obywateli, iż przepisy określające skutki prawne ich zachowań i działań obowiązujące w momencie podejmowania tychże, nie ulegną później zmianie. Chodzi o zagwarantowanie obywatelowi, iż podjęte przez niego działanie w momencie jego przedsięwzięcia albo jest karalne, albo nie jest karalne, a jeżeli jest karalne, to zagrożone jest dokładnie określoną karą. Takie też rozumienie zasady *nullum crimen sine lege* uznawane jest w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczącym art. 7 Konwencji. Wynika stąd rozminięcie się zakresów badanej normy art. 135 ust. 4 zdanie drugie ustawy o Policji oraz art. 42 ust. 1 Konstytucji, który jest w niniejszej sprawie nieadekwatny.

8. Ocena art. 3 ust. 1 ustawy zmieniającej z art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji (zasada *lex retro non agit*).

Wnioskodawca wskazuje, iż niezgodność art. 3 ust. 1 ustawy zmieniającej z powołanymi wzorcami konstytucyjnymi polega na tym, że policjant odpowiada za czyn podlegający odpowiedzialności dyscyplinarnej popełniony przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej i za ten czyn może mu zostać wymierzona kara dyscyplinarna upomnienia lub kary dyscyplinarne zgodnie z nowym brzmieniem art. 134 ustawy o Policji ukształtowanym w wyniku wejścia w życie ustawy nowelizującej.

Treścią zasady *lex retro non agit* jest zakaz stanowienia praw nakazujących stosowanie nowo ustanowionych norm prawnych do zdarzeń, które miały miejsce przed ich wejściem w życie. Zakazowi temu Trybunał Konstytucyjny nie nadawał charakteru absolutnego i dopuszczał odstępstwa od niego, oceniając, czy w konkretnej sprawie zachodzą okoliczności usprawiedliwiające takie ustępstwo. Bezwzględny charakter ma jednak zasada zakazu retroaktywności prawa w dziedzinie prawa karnego – *nullum crimen sine lege* – wyrażona w art. 42 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji, która łączy się ściśle z zasadą *lex retro non agit* wyprowadzaną z art. 2 Konstytucji, mając oparcie w wiążących Polskę umowach międzynarodowych (art. 7 Konwencji i art. 15 MPPOiP).

Zgodnie z art. 42 ust. 1 Konstytucji odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 10 lipca 2000 r. (sygn. SK 21/99) wskazał, że zasada *lex retro non agit* stwarza gwarancję bezpieczeństwa, iż działanie niebędące przestępstwem nie stanie się nim po jakimś czasie, a jeżeli jest karalne, to jest zagrożone dokładnie określoną karą. Z zasady tej można wywieść dwie podzasady. Pierwsza z nich stanowi, że nie ma przestępstwa bez ustawy wcześniejszej (*nullum crimen sine lege*). Nowa

ustawa penalizująca czyny dotąd nieprzestępne nie może mieć zastosowania do czynów popełnionych przed jej wejściem w życie. Druga podzasada stanowi zaś, że nie ma kary bez ustawy wcześniejszej (*nulla poena sine lege*). Zakaz retroaktywności obejmuje także ustawę przewidującą karę surowszą za popełniony czyn zabroniony.

Przechodząc do oceny zaskarżonego przepisu z punktu widzenia zarzutu naruszenia zasady *nullum crimen sine lege*, należy wskazać, że art. 3 ustawy zmieniającej przewiduje, iż pod rządą zmienionych przepisów mogą być wszczynane postępowania dyscyplinarne nie tylko za czyny popełnione od 29 listopada 2003 r. (a więc od wejścia w życie ustawy zmieniającej), ale także za czyny podlegające odpowiedzialności dyscyplinarnej popełnione przed wejściem w życie ustawy nowelizującej.

Ustawa o Policji w pierwotnym brzmieniu przewidywała, że policjant ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną za naruszenie dyscypliny służbowej oraz w innych wypadkach określonych w ustawie (dawny art. 133 ustawy). W wyniku nowelizacji z 2003 r. znacząco rozbudowano i skonkretyzowano zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej policjantów. Obecnie art. 132 ust. 1 ustawy o Policji przewiduje, że policjant odpowiada dyscyplinarnie za popełnienie przewinienia dyscyplinarnego, które może polegać nie tylko na naruszeniu dyscypliny służbowej, ale również na nieprzestrzeganiu zasad etyki zawodowej.

Pierwszy rodzaj przewinienia dyscyplinarnego definiuje obecnie art. 132 ust. 2 ustawy o Policji. Naruszeniem dyscypliny służbowej jest czyn policjanta polegający na zawinionym przekroczeniu uprawnień lub niewykonaniu obowiązków wynikających z przepisów prawa lub rozkazów i poleceń wydanych przez przełożonych uprawnionych na podstawie tych przepisów. Art. 132 ust. 3 ustawy wymienia zaś konkretne przykłady, w których dochodzi do naruszenia dyscypliny służbowej (m.in. odmowa wykonania albo niewykonanie rozkazu lub polecenia przełożonego; zaniechanie czynności służbowej albo wykonanie jej w sposób nieprawidłowy; niedopełnienie obowiązków służbowych albo przekroczenie uprawnień określonych w przepisach prawa; wprowadzenie w błąd przełożonego lub innego policjanta, jeżeli spowodowało to lub mogło spowodować szkodę służbie, policjantowi lub innej osobie; przyczynienie się swoim postępowaniem do rozluźnienia dyscypliny służbowej; stawienie się do służby w stanie po użyciu alkoholu lub podobnie działającego środka oraz spożywanie alkoholu w czasie służby). Dodatkowo ustawa wprowadza wymóg, że policjant odpowiada za zawinione naruszenie dyscypliny służbowej, precyzuje, kiedy przewinienie jest zawinione (art. 132a ustawy) oraz reguluje problem współsprawstwa, kierownictwa i podlegactwa (art. 132b ustawy).

W wyniku nowelizacji z 2003 r. policjant odpowiada dyscyplinarnie także za popełnienie przewinienia dyscyplinarnego polegającego na nieprzestrzeganiu zasad etyki zawodowej. Należy stwierdzić, że nowelizacja z 2003 r. poddała postępowaniu dyscyplinarnemu nowy zakres spraw, jakimi są sprawy naruszenia etyki zawodowej policjanta. Nie oznacza to jednak, że policjant nie odpowiadał przed 2003 r. za naruszenie zasad etyki zawodowej. O ile do 29 listopada 2003 r. wymierzanie kar dyscyplinarnych należało, jak i obecnie, do właściwych przełożonych policjanta, o tyle sprawy naruszenia etyki zawodowej były do tego czasu rozstrzygane poza postępowaniem dyscyplinarnym przez specjalnie w tym celu powoływane sądy honorowe. Sądy honorowe były właściwe w sprawach o nieprzestrzeganie przez policjanta zasad etyki zawodowej, a zwłaszcza honoru, godności i dobrego imienia służby, przy czym ich właściwość nie obejmowała spraw nieprzestrzegania etyki zawodowej, jeżeli czyn popełniony przez policjanta dawał podstawę do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego albo stanowił jednocześnie wykroczenie lub przestępstwo (art. 140 ust. 1 i 2 ustawy sprzed nowelizacji z 2003 r.). Sądy honorowe mogły orzekać jedynie środki wychowawcze wobec policjantów (art. 140 ust. 6 ustawy).

W świetle powyższych ustaleń za nieuzasadniony należy uznać zarzut naruszenia przez ustawodawcę zasady *nullum crimen sine lege* w związku z zasadą *lex retro non agit*.

Ustawodawca wprowadził odpowiedzialność dyscyplinarną nie za czyny, które przed wejściem w życie ustawy nowelizującej nie były zagrożone taką odpowiedzialnością, lecz wyłącznie za czyny, które już podlegały odpowiedzialności dyscyplinarnej na podstawie ustawy obowiązującej w czasie ich popełnienia. Zmiana organu orzekającego o naruszeniu etyki zawodowej (wcześniej sądy honorowe, obecnie przełożony dyscyplinarny) nie zmienia okoliczności, iż zarówno przed wejściem, jak i po wejściu w życie ustawy nowelizującej z 2003 r. policjant ponosi odpowiedzialność za naruszenie zasad etyki zawodowej. Ustawodawca nie wprowadził zatem nowej odpowiedzialności za czyny dotąd takiej odpowiedzialności niepodlegające.

Rację ma także Prokurator Generalny, że niemożność prowadzenia postępowań dyscyplinarnych z uwagi na spóźnioną reakcję ustawodawcy na wejście w życie 30 września 2003 r. wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 8 października 2002 r. (sygn. K 36/00), w którym Trybunał uznał przepis ustawy o Policji przekazujący uregulowanie postępowania dyscyplinarnego w rozporządzeniu wykonawczym, a nie w ustawie, za niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji, i utrzymywanie się przez prawie dwa miesiące luki prawnej w zakresie obowiązującej procedury postępowania przed organami dyscyplinarnymi (nowelizacja weszła w życie 29 listopada 2003 r.) nie oznacza, że doszło do depenalizacji przewinień dyscyplinarnych, która uzasadniałaby obowiązek ustawodawcy uwzględnienia intertemporalnej zasady stosowania ustawy względniejszej, a w szczególności normy wykluczającej możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności karnej za czyny popełnione pod rządem derogowanych regulacji ustawy karnej. Mimo niemożności prowadzenia postępowań z uwagi na brak zasad wymiaru kary i wykonywania kar dyscyplinarnych oraz odpowiednich przepisów proceduralnych, przed wejściem w życie ustawy nowelizującej obowiązywały ustawowe przepisy prawa materialnego określające, jakie zachowania funkcjonariuszy Policji rodzą odpowiedzialność dyscyplinarną i jakie za nie grożą kary dyscyplinarne.

Przechodząc do oceny kwestionowanego przepisu z punktu widzenia naruszenia zasady *nulla poena sine lege penali anteriora*, należy zauważyć, że kwestionowany przepis art. 3 ustawy nowelizującej z 2003 r. przewiduje również, że za czyn podlegający odpowiedzialności dyscyplinarnej popełniony przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej mogą zostać policjantowi wymierzone kary dyscyplinarne, wymienione w art. 134 ustawy o Policji w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą, a także kara dyscyplinarna upomnienia, z której ustawodawca zrezygnował od 29 listopada 2003 r.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, ustawodawca, wprowadzając w życie przepisy o możliwości wymierzenia nowego katalogu kar do przewinień dyscyplinarnych popełnionych przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej z 2003 r., nie naruszył wynikającej z art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji zasady zakazującej nadawania normie prawa karnego mocy wstecznej. Chybiony jest zarzut, że na mocy kwestionowanego przepisu intertemporalnego możliwe jest wymierzenie policjantowi kar dyscyplinarnych, które wcześniej nie groziły mu za popełnienie czynów stanowiących naruszenie zasad etyki zawodowej, honoru lub godności zawodu, a które jednocześnie nie stanowią przestępstwa lub wykroczenia karnego lub skarbowego lub naruszenia dyscypliny służbowej.

Ustawa o Policji w poprzednim brzmieniu wymieniała następujący katalog kar dyscyplinarnych: upomnienie, nagana, surową naganę, naganę z ostrzeżeniem, ostrzeżenie o niepełnej przydatności do służby na zajmowanym stanowisku, wyznaczenie na niższe stanowisko służbowe, obniżenie stopnia, pozbawienie stopnia oficerskiego (kara zniesiona w 1995 r.), ostrzeżenie o niepełnej przydatności do służby oraz wydalenie ze służby. W stosunku do policjanta w służbie kandydackiej oprócz powyższych kar można było zastosować ponadto karę dyscyplinarną zakazu opuszczania miejsca zakwaterowania lub karę aresztu do 14 dni.

Wprowadzony ustawą nowelizującą nowy katalog kar dyscyplinarnych wymienia kary: nagany, zakazu opuszczania wyznaczonego miejsca przebywania, ostrzeżenia o niepełnej przydatności do służby na zajmowanym stanowisku, wyznaczenia na niższe stanowisko służbowe, obniżenia stopnia oraz wydalenia ze służby. Karę zakazu opuszczania wyznaczonego miejsca zamieszkania wymierza się na okres do 14 dni i oznacza ona zakaz opuszczania wyznaczonego miejsca przebywania przez ukaranego policjanta pełniącego służbę w systemie skoszarowanym (art. 134b ust. 1 ustawy o Policji). Ponieważ zgodnie z art. 30 ust. 2 ustawy w systemie skoszarowanym służbę pełni policjant w służbie kandydackiej, kara ta – mająca charakter dolegliwości dotyczącej sfery wolnościowej policjanta – podobnie jak przed 2003 r. może zostać zastosowana jedynie wobec policjanta w służbie kandydackiej. Zmiana normatywna katalogu kar, które mogą obecnie zostać zastosowane w stosunku do policjanta polega jedynie na tym, że zastąpiono istniejące dotychczas trzy kary nagany jedną karą i usunięto karę upomnienia. Mimo usunięcia z katalogu kar dyscyplinarnych kary upomnienia (adekwatnej do przewinień mniejszej wagi) art. 3 ustawy zmieniającej przewiduje dalszą możliwość jej wymierzenia wobec policjantów, którzy popełnili delikt dyscyplinarny przed 2003 r. Ustawa nowelizująca precyzuje, że kara upomnienia, która obecnie może być stosowana jedynie do tych przewinień dyscyplinarnych, oznacza wytknięcie ukaranemu przez przełożonego dyscyplinarnego niewłaściwego postępowania i podlega zatarciu po upływie 1 miesiąca od dnia uprawomocnienia się orzeczenia o ukaraniu. Dodatkowo od 2006 r. art. 132 ust. 4b ustawy o Policji przewiduje, że w przypadku czynu stanowiącego przewinienie dyscyplinarne mniejszej wagi (a do tej kategorii należy zaliczyć większość naruszeń etyki zawodowej jako przewinień dyscyplinarnych, które nie zostaną zaliczone do kategorii naruszeń dyscypliny służbowej) przełożony dyscyplinarny może odstąpić od wszczęcia postępowania i przeprowadzić ze sprawcą rozmowę dyscyplinującą udokumentowaną w formie notatki. W stosunku do naruszeń zasad etyki zawodowej obowiązują także przepisy o przedawnieniu karalności; postępowanie w ich sprawie nie może zostać wszczęte w ciągu roku od naruszenia wspomnianych zasad.

Ponieważ przewinienia dyscyplinarne i naruszenie zasad etyki zawodowej popełnione przed dniem wejścia w życie art. 3 ustawy nowelizującej nie są zagrożone obecnie odpowiedzialnością surowszą, a ustawodawca nie wprowadził możliwości wymierzenia nowych, niewystępujących wcześniej kar dyscyplinarnych, za nieuzasadniony należy uznać także zarzut naruszenia zasady *nulla poena sine lege penali anteriori*.

9. Umorzenie postępowania w zakresie badania zgodności art. 135f ust. 1 pkt 4 ustawy o Policji z art. 2 i art. 42 ust. 2 Konstytucji.

W zakresie badania art. 135f ust. 1 pkt 4 ustawy o Policji, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 19 ustawy zmieniającej, z art. 2 i art. 42 ust. 2 Konstytucji zachodzi przyczyna uzasadniająca konieczność częściowego umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK).

W wyroku z 19 marca 2007 r. (sygn. K 47/05) Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności kwestionowanego w niniejszej sprawie art. 135f ust. 1 pkt 4 ustawy o Policji z art. 42 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepis ten, dotyczący – podobnie jak zakwestionowane w tym samym wyroku uregulowania ustaw o Straży Granicznej i o Służbie Celnej – reprezentowania funkcjonariuszy wymienionych służb w postępowaniach dyscyplinarnych wyłącznie przez innych funkcjonariuszy danej służby, został uznany za niezgodny z Konstytucją ze względu na to, iż nadmiernie zawężył krąg podmiotów, spośród których obwiniony mógł wybrać sobie obrońcę w postępowaniu dyscyplinarnym. Odebranie funkcjonariuszom prawa do ustanowienia w tym postępowaniu adwokata lub radcy prawnego

uniemożliwiało realizację istotnego elementu konstytucyjnego prawa do obrony w sensie formalnym zagwarantowanego w art. 42 ust. 2 Konstytucji.

Utrata mocy obowiązującej art. 135f ust. 1 pkt 4 ustawy o Policji nastąpiła 2 kwietnia 2007 r. (moment ogłoszenia sentencji wyroku w Dzienniku Ustaw). Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK Trybunał umarza postępowanie, jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne lub niedopuszczalne. Wydanie wcześniejszego orzeczenia stwierdzającego niekonstytucyjność art. 135f ust. 1 pkt 4 ustawy o Policji powoduje przewidzianą w art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK konieczność umorzenia postępowania w niniejszej sprawie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Z przedstawionych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.