

Warszawa, 7 marca 2001 r.

Opinia prawna
w sprawie skargi konstytucyjnej p. B. S., skierowanej do Trybunału
Konstytucyjnego (sygn. akt SK.4/01)

Stosownie do zlecenia z dnia 2 lutego 2001 r. uprzejmię przedstawiam następującą opinię w sprawie skargi konstytucyjnej p. B. S. z dnia 2 września 2000 r. o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją:

1) art. 134 ust. 2, art. 136 i art. 139 ust. 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. nr 30, poz. 179 z późn. zmianami),

2) art. 19 pkt 3 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. nr 74, poz. 368 z późn. zm.),

3) § 32 ust. 6, § 43 ust. 1 pkt 6, § 43 ust. 2 pkt 1, § 44 ust. 1 oraz § 45 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 grudnia 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu udzielania wyróżnień oraz przeprowadzania postępowania dyscyplinarnego w stosunku do policjantów (Dz. U. z 1998 r. nr 4 poz.14).

Zdaniem Skarżącego, wymienione przepisy naruszają:

a) prawo obywatela do sądu (art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji),

b) zasadę równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej).

Skarga pozostaje w związku z postanowieniem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 stycznia 2000 r. odrzucającym wniesioną do tego organu skargę na orzeczenie Komendanta Głównego Policji z dnia 16 sierpnia 1999 r. w przedmiocie wymierzenia kary dyscyplinarnej.

1. Dla oceny zasadności skargi istotne znaczenie ma konstytucyjna gwarancja dostępu do sądu, wyrażona w art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej. W myśl tego przepisu prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy przez niezależny i niezawisły sąd przysługuje każdej osobie fizycznej i osobie prawnej. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalony został pogląd, że pod określeniem „prawo do sądu” należy rozumieć: 1) prawo do uruchomienia postępowania przed właściwym sądem, 2) prawo do ukształtowania procedury sądowej odpowiadającej wymaganiom jawności i sprawiedliwości oraz 3) prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia konkretnej sprawy przez sąd, będący organem bezstronnym i niezależnym (zob. wyrok z dnia 16 marca 1999 r. sygn. SK. 19/98 – OTK ZU nr 3 z 1999 r. s. 209). Tak rozumiane prawo do sądu znajduje uzupełnienie w art. 77 ust. 2 Konstytucji, który zabrania zamykania drogi sądowej służącej dochodzeniu naruszonych wolności i praw.

Treść art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej nie może podlegać interpretacji zwężającej, dopuszczającej istotne ograniczenia (podmiotowe lub przedmiotowe) prawa do sądu. Tego rodzaju wykładnia pozostawałaby w sprzeczności z podstawową zasadą ustrojową – zasadą demokratycznego państwa prawnego. Nie oznacza to jednak bezwzględnego zakazu wprowadzania jakichkolwiek ograniczeń przedmiotowych w zakresie dostępu do sądu. Są one dopuszczalne w przypadku, gdy wymaga tego ochrona innych konstytucyjnych wartości (zasad, praw, wolności). Należy jednak mieć na uwadze, że ograniczenie prawa do sądu może nastąpić tylko w ustawie, przy czym nie może ono prowadzić **do całkowitego** zamknięcia drogi sądowej w dochodzeniu praw i wolności podlegających ochronie konstytucyjnej.

Prawo do sądu, podobnie jak inne prawa i wolności konstytucyjne, może podlegać ograniczeniom tylko w przypadkach wymienionych w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej. A więc tylko wtedy, gdy jest to konieczne dla bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Wypada obecnie rozważyć, czy zaskarżone przepisy ustawy i rozporządzenia nie naruszają powyższej dyspozycji,

wskazującej przesłanki dopuszczalnych ograniczeń praw i wolności chronionych ustawą zasadniczą.

2. Artykuł 134 ust. 1 ustawy o Policji ustanawia katalog kar dyscyplinarnych, które mogą być wymierzane policjantowi. Karą najsurowszą jest wydalenie ze służby. Kolejny zaskarżony przepis – art. 134 ust. 2 – ustanawia karę niezależną od kar wymienionych w ust. 1, polegającą na zakazie prowadzenia pojazdów mechanicznych i innych pojazdów na okres od 6 miesięcy do 3 lat. Wspomniana kara może być wymierzona tylko za czyn polegający na naruszeniu przepisów o ruchu drogowym, podlegający orzecznictwu kolegium do spraw wykroczeń, za który odrębna ustawa przewiduje orzeczenie takiej kary.

W art. 136 ust. 1 ustawy ustanowiona została ogólna zasada, że za wykroczenia podlegające rozpoznaniu w trybie przepisów kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, policjant ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną, chyba że dalsze przepisy, stanowią inaczej. Owe „dalsze przepisy” normują odpowiedzialność policjanta w trybie postępowania mandatowego.

Ostatni kwestionowany przepis ustawy o Policji – art. 139 ust. 2 – zawiera upoważnienie dla Ministra Spraw Wewnętrznych do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowych zasad i trybu udzielania wyróżnień, przeprowadzania postępowań dyscyplinarnych, wymierzania w nich kar i ich wykonywania, odwoływania się od wymierzanych kar, a także właściwości przełożonych w tych sprawach.

Zaskarżony art. 19 pkt 3 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym stanowi, że organ ten nie jest właściwy w sprawach dyscyplinarnych.

Postępowanie dyscyplinarne w stosunku do policjantów jest postępowaniem dwuinstancyjnym (§ 9 ust. 2 cytowanego na wstępie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 grudnia 1997 r., zwanego dalej „rozporządzeniem”). Organem odwoławczym w sprawach dyscyplinarnych jest wyższy przełożony nad przełożonym, który wydał orzeczenie w I instancji. W postępowaniu odwoławczym obowiązuje zakaz *reformationis in peius*, chyba że kara orzeczona w zaskarżonym orzeczeniu narusza prawo lub interes służby (§ 32 ust. 5 rozporządzenia). Orzeczenie wydane w tym postępowaniu jest ostateczne (§ 32 ust. 6 rozporządzenia).

Zaskarżony przepis § 43 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia przewiduje zmianę lub uchylenie prawomocnego orzeczenia dyscyplinarnego m. innymi w przypadku, gdy narusza ono ważny interes społeczny. Kwestionowany zaś § 43 ust. 2 pkt 1 dopuszcza możliwość zmiany lub uchylenia prawomocnego orzeczenia w trybie nadzoru – na niekorzyść policjanta. Nie może to jednak nastąpić po upływie terminu przedawnienia karalności przewinienia lub naruszenia dyscypliny służbowej.

Zaskarżony przepis § 44 ust. 1 odsyła do Kodeksu postępowania administracyjnego jako regulacji prawnej obowiązującej w postępowaniu w sprawach o uchylenie orzeczeń dyscyplinarnych w stosunku do osób zwolnionych ze służby w Policji, wobec których w czasie trwania stosunku służbowego orzeczono karę wydalenia ze służby, wyznaczenia na niższe stanowisko służbowe lub obniżenia stopnia.

W § 45 rozporządzenia zawarta jest ogólna dyspozycja, że w zakresie nie uregulowanym przepisami tego aktu wykonawczego stosuje się przepisy Kpa.

3. Zaskarżone przepisy ustawy (art. 134 ust. 2, art. 136 i art. 139 ust. 2) nie naruszają postanowień Konstytucji, określających prawo do sądu (art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2). Wymieniony art. 134 ust. 2 ustanawia jedynie karę dyscyplinarną fakultatywną, która może być orzeczona w postępowaniu dyscyplinarnym, zaś art. 136 normuje odpowiedzialność dyscyplinarną policjanta za wykroczenia, tj. za czyny podlegające przepisom kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. **Obydwa przepisy są „neutralne” względem konstytucyjnego prawa do sądu.**

Bezasadny jest również zarzut niekonstytucyjności art. 139 ust. 2 ustawy, zawierający upoważnienie dla Ministra Spraw Wewnętrznych do wydania przepisów wykonawczych m. innymi w sprawie postępowania dyscyplinarnego. Z treści bowiem upoważnienia jeszcze nie wynika zakaz dostępu do sądu ani zamknięcie drogi sądowej w sprawach rozpatrzonych w tym postępowaniu. Zarzut naruszenia przepisu art. 45 ust. w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji jest natomiast uzasadniony w stosunku do niektórych przepisów zaskarżonego rozporządzenia, o czym niżej.

4. Postępowanie dyscyplinarne wobec policjantów, uregulowane zaskarżonym rozporządzeniem, nie przewiduje dostępu osoby ukaranej do sądu. Zgodnie z § 32 ust. 6 orzeczenia dyscyplinarne wydane w postępowaniu odwoławczym są

ostateczne. **Przepis ten zamyka drogę sądową definitywnie. W tej sytuacji policjant nie ma możliwości obrony swoich praw przed niezależnym i niezawisłym sądem nawet w wypadku, gdy został ukarany karą wydalenia ze służby. Jest rzeczą bezsporną, że zamknięcie drogi sądowej w takich przypadkach stanowi ograniczenie praw obywatela podlegających ochronie konstytucyjnej. Nie znajduje ono „usprawiedliwienia” w art. 31 ust. 3 Konstytucji.** Trudno bowiem uznać, że wyłączenie możliwości zaskarżenia do sądu orzeczenia dyscyplinarnego, na mocy którego policjant został ukarany karą wydalenia ze służby, jest konieczne dla bezpieczeństwa lub porządku publicznego w demokratycznym państwie bądź ze względu na inne wartości wymienione w tym przepisie.

Respektując autonomię postępowania dyscyplinarnego oraz dostrzegając specyfikę tego postępowania wobec policjantów, nie można jednak akceptować stanu prawnego, w którym zamknięta jest droga sądowa dochodzenia naruszonych wolności lub praw, umożliwiająca kontrolę orzeczeń wydanych w postępowaniu dyscyplinarnym odwoławczym, na mocy których została orzeczona kara wydalenia ze służby. **Kontrolę tę powinny sprawować sądy powszechne albo Naczelny Sąd Administracyjny.**

Obecnie ten ostatni organ nie jest właściwy w sprawach dyscyplinarnych. Dostęp do sądu w tych sprawach jest wyłączony z mocy art. 19 ust. 3 ustawy o NSA. **Należałoby zatem uznać, że przepis ten pozostaje w sprzeczności z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji, ponieważ ogranicza prawo do sądu wbrew wyraźnej dyspozycji ustrojodawcy.**

Jak już wspomniano, analogiczny zarzut należy sformułować pod adresem zaskarżonego art. 32 ust. 6 rozporządzenia, który nie przewiduje drogi sądowej w sprawach dyscyplinarnych, rozpatrzonych w postępowaniu odwoławczym. Chodzi tu o dopuszczalność drogi sądowej w przypadku orzeczenia kary wydalenia ze służby. Wypadałoby nadto rozważyć, czy sąd nie powinien kontrolować także tych orzeczeń dyscyplinarnych, w których orzeczona została kara zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych (art. 134 ust. 2 ustawy).

5. Kategoria interesu społecznego jako przesłanka zmiany lub uchylecia prawomocnego orzeczenia dyscyplinarnego (§ 43 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia) nie pozostaje w kolizji z postanowieniami ustawy zasadniczej. Zarzut

niekonstytucyjności nie jest również zasadny w odniesieniu do § 43 ust. 2 pkt 1, dopuszczającego możliwość zmiany lub uchylecia prawomocnego orzeczenia (w trybie nadzoru) na niekorzyść policjanta. Jak wiadomo, zakaz *reformationis in peius* nie jest zakazem bezwzględny (zob. art. 434 § 1 Kodeksu postępowania karnego).

Brak także podstaw do kwestionowania zgodności z Konstytucją § 44 ust. 1 i § 45 rozporządzenia. Stosowanie Kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach, o których mowa w tych przepisach, nie godzi w prawa i wolności obywatelskie policjantów. Rozwiązania przewidziane w obu zaskarżonych przepisach uwzględniają szczególny charakter oraz funkcje Policji jako umundurowanej i uzbrojonej formacji służącej społeczeństwu, której zadaniem jest ochrona bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymywanie bezpieczeństwa i porządku publicznego (art. 1 ust. 1 ustawy o Policji).

Zarzut naruszenia zasady równości wobec prawa na skutek wprowadzenia do zaskarżonej ustawy i rozporządzenia rozwiązań odmiennych od przewidzianych w regulacjach prawnych normujących zasady odpowiedzialności żołnierzy oraz funkcjonariuszy innych służb mundurowych i członków korporacji zawodowych **nie jest zasadny**. Trybunał Konstytucyjny stale podkreśla, że zasada równości nie zakazuje różnicowania sytuacji prawnej podmiotów legitymujących się taką samą bądź podobną cechą pod warunkiem, że różnicowanie to znajduje oparcie w odrębnościach charakterystyki (prawnej lub faktycznej) poszczególnych kategorii adresatów (por. orzec. z dnia 25 listopada 1996 r. sygn. K.12/96 – OTK ZU nr 6 z 1996 r. s 530). Ustawodawca nie naruszył więc omawianej zasady tylko przez to, że unormował odpowiedzialność dyscyplinarną policjantów inaczej aniżeli czynią to regulacje prawne dotyczące np. innych służb mundurowych. Niezgodność niektórych zaskarżonych przepisów z Konstytucją, o czym już była mowa, nie wynika z porównania ich z wzorcem konstytucyjnym, jakim jest art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej, lecz z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Sporządził: Witold Pawełko