

Warszawa, dnia 2 lutego 2001 r.

Opinia prawna
w sprawie wniosku Krajowej Komisji Wykonawczej NSZZ Policjantów do
Trybunału Konstytucyjnego w sprawie – sygn. akt K. 36/2000

Krajowa Komisja Wykonawcza Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów wystąpiła o zbadanie:

I. Czy § 9 ust. 1 pkt 2 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) - dalej cytowane jako „rozporządzenie z dnia 19.12.1997” - jest zgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 139 ust. 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. Nr 30, poz. 179 z późn. zm.).

Przepis § 9 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia z dnia 19.12.1997 określa jakie zachowania policjanta stanowią *popętnienie przewinienia lub naruszenie dyscypliny służbowej*, co w dalszej kolejności może stanowić podstawę do wymierzenia policjantowi kary dyscyplinarnej. Ustawa o Policji nie zawiera tak szczegółowo skonstruowanej definicji w powyższym zakresie i jakkolwiek z poszczególnych jej regulacji można odczytać elementy składające się na *popętnienie przewinienia lub naruszenie dyscypliny służbowej* (np. art. 25, art. 27, art. 58, art. 59 ustawy o Policji), to jednak wydaje się, iż § 9 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia z dnia 19.12.1997 stanowi regulację zbyt daleko idącą.

Skarżony przepis rozporządzenia z dnia 19.12.1997, moim zdaniem, wkracza w materię ustawową, a co za tym idzie narusza zasadę wyłączności ustawy odnośnie konstruowania norm o charakterze represyjnym (norm, które najintensywniej ograniczają możliwości korzystania z konstytucyjnych wolności i praw). Zasada ta była również wielokrotnie potwierdzana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (por. np. S. 6/91, U. 7/93, K. 41/97).

Zarzut wnioskodawcy dotyczący naruszenia art. 31 ust. 3 Konstytucji RP **należy uznać za uzasadniony.**

Podobnie, treść normatywna § 9 ust 1 pkt 2 rozporządzenia z dnia 19.12.1997 nie znajduje potwierdzenia w dyspozycji art. 139 ust. 2 ustawy o Policji. Delegacja ustawowa nie upoważnia bowiem ministra do uchwalania norm prawnych, które miałyby charakter materialnoprawny i w merytoryczny sposób „precyzowały” regulacje ustawowe, definiując czym jest naruszenie dyscypliny służbowej. Zgodnie z literalnym brzmieniem art. 139 ust. 2 ustawy o Policji, rozporządzenie powinno określać tylko: *szczegółowe zasady i tryb udzielania wyróżnień, przeprowadzania postępowań dyscyplinarnych, wymierzania w nich kar i ich wykonywania, odwoływania się od wymierzanych kar, a także właściwość przełożonych w tych sprawach.*

Pomijając w tym miejscu problematykę konstytucyjności samego upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia (skarżący tego nie kwestionuje), należy stwierdzić, iż § 9 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia z dnia 19.12.1997 zawiera unormowania wykraczające poza ramy dyspozycji art. 139 ust. 2 ustawy o Policji, którą to dyspozycję, zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, akt wykonawczy powinien tylko i wyłącznie wykonywać.

A zatem, również w tym przypadku, wniosek skarżącego odnośnie niezgodności § 9 ust 1 pkt 2 rozporządzenia z dnia 19.12.1997 z art. 139 ust. 2 ustawy o Policji, w moim przekonaniu, **jest zasadny.**

II. Czy § 33 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 jest zgodny z art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 Konstytucji RP.

Nie wdając się w tym miejscu w teoretyczno-prawne rozważania nad prawem do sądu w sprawach dyscyplinarnych, należy stwierdzić, iż charakter prawny rozporządzenia nie pozwala ministrowi regulować problematyki odwołań od orzeczeń dyscyplinarnych w akcie podustawowym. *Rozporządzenie swoją regulacją ma wykonywać ustawę, a zatem konkretyzować jej przepisy, a nie uzupełniać je w sposób samoistny, regulując kwestie pominięte przez ustawodawcę (K. 4/95).*

Ustanowienie prawa do sądu stanowi w tym wypadku materię ustawową. Podstawowe zasady odwołania oraz procedura powinny być zapisane bezpośrednio w ustawie

o Policji. W tym sensie, skarżony § 33 rozporządzenia **nie jest zgodny** z art. 31 ust. 3 Konstytucji (a również ewidentnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji – tego wnioskodawca nie skarży), ponieważ minister nie miał kompetencji do ustanawiania w rozporządzeniu, nie przewidzianego w ustawie, prawa do sądu od orzeczeń dyscyplinarnych. Nawiasem mówiąc, zarzut niekonstytucyjności powinien być raczej formułowany w stosunku do przepisów samej ustawy o Policji, jako naruszającej konstytucyjnie chronione prawa do sądowego rozpatrzenia sprawy (art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji). Problematyka ta przekracza jednak ramy niniejszej opinii.

Zarzut wnioskodawcy dotyczący sprzeczności § 33 rozporządzenia z dnia 19.12.97 z art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 Konstytucji RP **jest zasadny** również z innego powodu. W moim przekonaniu, w polskim porządku prawnym nie powinno być żadnych norm prawnych (choćby nawet na poziomie podustawowym), które stałyby w jawnej sprzeczności z normami Konstytucji dotyczącymi prawa do sądu (potwierdzanymi wielokrotnie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, np.: K. 41/97, K. 8/91, K. 17/92, U. 7/93, K. 21/99). I jakkolwiek przepisy rozporządzenia nie mogą samoistnie regulować spraw tego typu, to należy z całą mocą podkreślić, że skoro już w akcie wykonawczym pojawia się norma odmawiająca prawa odwołania się do sądu w sprawie dyscyplinarnej, to jednym z powodów stwierdzenia jej niekonstytucyjności musi być także jej niezgodność z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP.

III. Czy § 1 pkt 2 i 5 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 jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 6 ust. 1 pkt 2, art. 139 ust. 2 ustawy o Policji.

Z dniem 1 stycznia 1999 r. przepis art. 6 ustawy o Policji, określający organy administracji rządowej na obszarze województwa w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego, został zmieniony przez art. 62 pkt 4 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej - w związku z reformą ustrojową państwa (Dz. U z 1998, Nr 106, poz. 668). Wraz z powyższą nowelizacją nie nastąpiło jednak odpo-

wiednie dostosowanie terminologiczne rozporządzenia z dnia 19.12.97, które, jeżeli chodzi o nazwy organów administracji publicznej (adresatów norm prawnych), powinno posługiwać się analogicznym aparatem pojęciowym. W chwili obecnej, w kwestiach, które dotyczą tej samej problematyki, istnieją poważne rozbieżności pomiędzy nazewnictwem ustawy, a określeniami rozporządzenia z dnia 19.12.97 (wskazuje to skarżący).

Właściwość organu stanowi istotny przepis kompetencyjny, który w świetle prawa uprawnia dany podmiot do władczego kształtowania sytuacji prawnej obywatela (policjanta). Biorąc ponadto pod uwagę, iż cały czas jesteśmy w sferze prawa publicznego (administracyjnego) gdzie każde zachowanie musi mieć wyraźną podstawę prawną (art. 7 Konstytucji) i nie może opierać się tylko na domniemaniu lub analogicznej subsumcji z innej normy prawnej, to tym bardziej należy stwierdzić, że skarżone przepisy nie są zgodne z aktualnym brzmieniem ustawy o Policji. Istnieje w tym wypadku sprzeczność pomiędzy art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy o Policji i § 1 pkt 2 i 5 rozporządzenia z dnia 19.12.97. Sprzeczność tę należy rozstrzygnąć na korzyść aktu hierarchicznie wyższego (o większej mocy prawnej). Podobnie, za słuszny można uznać zarzut niezgodności ww. przepisów rozporządzenia z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Rozporządzenie nie powinno bowiem wkraczać w materię ustawową i „modyfikować” właściwości organów, które mają prawne podstawy w akcie wyższego rzędu (choćby nawet czyniło to poprzez zmianę terminologii).

Z tego punktu widzenia **wniosek wydaje się być uzasadnione.**

Nie można natomiast zgodzić się z tezą jakoby § 1 pkt 2 i 5 rozporządzenia z 19.12.97 był sprzeczny z art. 139 ust. 2 ustawy o Policji. Przepis ten zawiera tylko dyspozycję do wydania aktu wykonawczego. Ma on charakter formalny, nie przesądza o materialnej treści rozporządzenia w skarżonym zakresie (nie daje podstaw by rozporządzenie regulowało tych sprawy odmiennie). Zobowiązuje on ministra do uregulowania problematyki *właściwości przełożonych* i jest sprawą oczywistą, iż minister powinien uczynić to w zgodzie z postanowieniami ustaw oraz Konstytucji. Podstawy do stwierdzenia niezgodności rozporządzenia z art. 139 ust. 2 ustawy o Policji, moim zdaniem, byłyby zasadne, gdyby minister wydał rozporządzenie, które np. pomijałoby w swojej treści w ogóle zagadnienia *właściwości przełożonych* lub też regulowało ich właściwość także w innych sprawach niż wynika to z upoważnienia ustawowego.

IV. Czy § 2 ust. 1 pkt 2 i ust. 2, § 4, 5, 6 i 8 rozporządzenia z dnia 28 lipca 1999 r. Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie warunków przyznawania policjantom nagród rocznych, nagród uznaniowych i zapomóg (Dz. U. Nr 66, poz. 747) – dalej cytowane jako „rozporządzenie z dnia 28.07.99” – jest zgodne z art. 31 ust. 3 i art. 42 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 32 i art. 39 ustawy – Kodeks karny i art. 110 ust. 1 i art. 134 ustawy o Policji.

Skarżone przez wnioskodawcę przepisy rozporządzenia z dnia 28.07.99 stanowią, iż:

- uprawnienie policjanta do nagrody rocznej może zostać zawieszona (§ 8),
- do czasu służby od którego zależy wysokość nagrody rocznej można nie wliczać niektórych okresów (§ 2),
- nagrodę roczną można policjantowi obniżyć lub też nagroda roczna może w ogóle policjantowi nie przysługiwać (§ 4, 5, 6).

Rozporządzenie wiąże powyższe skutki ze zdarzeniami, które mogą być jednocześnie wystarczającą podstawą, aby wszcząć postępowanie dyscyplinarne lub karne na podstawie przepisów ustawy o Policji (por. § 4, 5, 6, 8).

Prawne skutki postępowania dyscyplinarnego lub karnego uregulowane zostały w przepisach rangi ustawowej (w aktualnym stanie prawnym). Z formalnego punktu widzenia mają one postać enumeratywnego wyliczenia (zamkniętego katalogu kar, środków karnych i kar dyscyplinarnych), które nie może być poszerzane w drodze konstruowania represyjnych norm w rozporządzeniu. Uzależnianie wysokości nagrody rocznej (czy też wręcz jej uzyskania) od zdarzeń, które same w sobie stanowią czyny sankcjonowane przez regulacje ustawowe, jest w moim przekonaniu, niezgodnym z przepisami Konstytucji (art. 31 ust. 3) wkraczaniem w sferę praw i obowiązków przez akt podustawowy. Prowadzi to do nakładania nowych dolegliwości (kar) w stosunku do policjantów, za zachowania, które, wydawać by się mogło, zostały już w sposób jasny i skończony uregulowane w akcie wyższego rzędu (np. art. 134 ustawy o Policji).

Gdyby chciano powyższe zasady (katalogi kar) zmienić, jedyną właściwą drogą jest odpowiednia nowelizacja ustawy, w kierunku wyraźnego zapisania, iż np.: wymierzenie policjantowi kary dyscyplinarnej, popełnienie przez niego czynu będącego przedmiotem postępowania karnego, wydanie o nim negatywnej opinii służbowej, może w efekcie, obok innych sankcji, skutkować również zmniejszeniem (odebraniem) nagrody rocznej.

Nie musi to być bezpośrednio rozszerzenie zbioru kar z art. 32 i 39 Kodeksu karnego czy art. 134 ustawy o Policji (tak chce skarżący), nie ulega jednak wątpliwości, że przepisy rangi ustawowej powinny *expressis verbis* ww. sankcję przewidywać. Pozbawienie (obniżenie) policjanta nagrody rocznej z takich przyczyn, jakie w chwili obecnej wskazuje rozporządzenie z dnia 28.07.99, stanowi bowiem, w moim przekonaniu, dolegliwość rodzajowo tożsamą z karami dyscyplinarnymi z art. 134 ustawy o Policji.

Ponadto, art. 110 ust. 1 ustawy o Policji nie daje materialno-prawnych podstaw, aby rozporządzenie tak głęboko ingerowało w prawa i obowiązki policjanta. Co więcej, należy zauważyć, iż sama dyspozycja do wydania rozporządzenia nie spełnia żadnych warunków, aby w obecnym stanie konstytucyjnym być częścią porządku prawnego - przepisem prawa powszechnie obowiązującego. Co prawda skarżący nie stawia zarzutu upoważnieniu do wydania aktu wykonawczego, to jednak, moim zdaniem, żadne postanowienie aktu wykonawczego wydanego na podstawie tak skonstruowanej dyspozycji, jak cytowany powyżej art. 110 ust. 1 ustawy o Policji, nie może być uznane za zgodne z Konstytucją (pomimo wszelkich innych zastrzeżeń). Poza brakiem wytycznych determinujących treść przyszłego rozporządzenia (upoważnienie blankietowe), rzuca się w oczy brak określenia prawnej formy działania ministra (czy na pewno ma to być rozporządzenie). Minister ma zbyt daleko posuniętą swobodę odnośnie możliwości merytorycznego kształtowania przyszłych postanowień aktu wykonawczego (art. 92 ust. 1 Konstytucji). Rozporządzenie powinno tylko wykonywać postanowienia ustawy w określonych przez nią samą granicach, a nie bezpośrednio normować sprawy o istotnym znaczeniu dla kształtu całej ustawy (por. orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, np.: K. 34/99, K. 10/99, K. 20/99, K. 12/99).

Podobne uwagi, w zakresie nie objętym wnioskiem, można sformułować również na gruncie innych skarżonych przepisów ustawy o Policji, które upoważniają do wydania aktów wykonawczych (zob. pkt I., III., V., VI., VII. niniejszej opinii).

Podsumowując, zarzut niezgodności § 2 ust. 1 pkt 2 i ust. 2, § 4, 5, 6 i 8 rozporządzenia z dnia 28.07.99 z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 110 ust. 1 i art. 134 ustawy o Policji **jest zasadny**. Z kolei, art. 42 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 32 i art. 39 ustawy – Kodeks karny, w komentowanym przypadku nie mają, w moim przekonaniu, istotnego znaczenia prawnego jako wzorce kontroli.

V. Czy § 7 ust. 1 i 2 rozporządzenia z dnia 28 września 2000 r. Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji zmieniające rozporządzenie w sprawie uposażenia zasadniczego policjantów, jego wzrostu z tytułu wysługi lat oraz szczegółowych zasad otrzymywania i wysokości dodatków do uposażenia policjantów (Dz. U. Nr 83, poz. 945) – dalej cytowane jako rozporządzenie z dnia 28.09.00” - jest zgodny z art. 31 ust. 1, art. 42 ust. 1 Konstytucji i art. 35, art. 104 ust. 3, art. 134 ustawy o Policji.

Podobnie jak w przypadku przepisów rozporządzenia z dnia 28.07.99 (pkt **IV.** opinii), zarzuty wnioskodawcy podniesione w stosunku do § 7 ust. 1 i 2 rozporządzenia z dnia 28.09.00 **zasługują na uwzględnienie** (naruszenia art. 31 ust. 3 Konstytucji, art. 35, art. 104 ust. 3, art. 134 ustawy o Policji - argumentacja analogiczna jak powyżej, w pkt **IV.**). Sankcja obniżenia dodatku służbowego z powodu wydania negatywnej opinii służbowej, niewywiązywania się z obowiązków służbowych lub naruszenia dyscypliny służbowej stwierdzonego prawomocnym orzeczeniem sądu dyscyplinarnego, nie ma wystarczających podstaw w przepisach ustawy o Policji (ustawa o Policji nie wiąże z tymi zdarzeniami takiej sankcji), a co więcej, wydaje się, że jest to w ogóle materia o charakterze ustawowym, którą normy aktu wykonawczego mogłyby co najwyżej, w granicach dyspozycji art. 104 ust. 3 ustawy o Policji, precyzować, a nie konstruować *ex nihilo*. Obniżenie dodatku służbowego ma więc *de facto* cechy kary dyscyplinarnej (w obecnym stanie prawnym). Rozporządzenie z dnia 28.07.99 wkracza w sferę, której podstawowe ramy wraz z ewentualnymi szczegółowymi delegacjami, powinny być uregulowane bezpośrednio w ustawie.

VI. Czy § 6 ust. 3 rozporządzenia z dnia 9 lipca 1991 r. Ministra Spraw Wewnętrznych (Dz. U. Nr 79, poz. 349 z późn. zm.) w sprawie właściwości i trybu postępowania komisji lekarskich podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych – dalej cytowane jako „rozporządzenie z dnia 9.07.91” - jest zgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji i art. 26 ust. 2, art. 40, art. 86 ustawy o Policji.

Przepis § 6 ust. 3 rozporządzenia z dnia 9.07.91 określa jakie podmioty kierują do komisji lekarskich: kandydatów do służby w Policji oraz policjantów. Upoważnienia ustawowe do wydania ww. rozporządzenia z art. 26 ust. 2 i art. 40 ustawy o Policji, nie określają żadnych szczegółowych wytycznych odnośnie merytorycznej treści przyszłego

aktu wykonawczego (art. 92 ust. 1 Konstytucji). Jednocześnie sama ustawa o Policji przewiduje, iż badania lekarskie należy obowiązkowo przeprowadzać oraz wiązać z ich wynikiem określone skutki prawne. Skutki te w krańcowych przypadkach mogą spowodować przeniesienie policjanta na niższe stanowisko służbowe (art. 38 ust. 2 pkt 1 ustawy o Policji), zamknąć kandydatowi drogę do służby w Policji (art. 26 ust. 1 w związku z art. 25 ust. 1 ustawy o Policji), a nawet doprowadzić do zwolnienia policjanta ze służby (art. 41 ust. 1 pkt 1 ustawy o Policji). Policjant nie może sprzeciwić się skierowaniu na badania przez komisję lekarską (organ kierujący ma więc silne podstawy kompetencyjne).

Normy, które tak głęboko ingerują w prawa i obowiązki policjanta (kandydata na policjanta) stanowią, w moim przekonaniu, materię ustawową. Ewentualny akt wykonawczy powinien natomiast być wydany na podstawie szczegółowego i starannie skonstruowanego upoważnienia, które przesądzałoby o kształcie normatywnym regulacji wykonawczej. Do takich niezbędnych elementów, które powinny znaleźć się w upoważnieniu ustawowym zaliczam również precyzyjne określenie podmiotów uprawnionych do kierowania na badania lekarskie. Co prawda ustawa o Policji wskazuje organy właściwe w *sprawach mianowania policjanta na stanowiska służbowe, przenoszenia oraz zwalniania go z tych stanowisk* (art. 32 ust. 1) i wnioskując z podobieństwa moglibyśmy przyjąć, że są to owe - podmioty uprawnione z *urzędu*, jak stanowi art. 40 ustawy o Policji. Jest to jednak interpretacja, moim zdaniem, niedopuszczalna (zważywszy na nie budzące wątpliwości brzmienie art. 92 ust. 1 Konstytucji - *upoważnienie powinno określać zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu*). Niedopuszczalna tym bardziej, że brak jasnego sformułowania w upoważnieniu jakie podmioty mogą kierować na badania lekarskie, sprawił, iż nagle, na podstawie rozporządzenia, kompetencje uzyskali nawet *lekarze zakładu służby zdrowia resortu spraw wewnętrznych* (§ 6 ust. 3 rozporządzenia z dnia 9.07.91).

W związku z powyższym, zarzut sprzeczności § 6 ust. 3 rozporządzenia z dnia 9.07.91 z art. 31 ust. 3 Konstytucji i art. 26 ust. 2, art. 40, art. 86 ustawy o Policji **uwzględnić za uzasadniony**.

VII. Czy § 31 ust. 4 rozporządzenia z dnia 9 lipca 1991 r. Ministra Spraw Wewnętrznych (Dz. U. Nr 79, poz. 349 z późn. zm.) w sprawie właściwości i trybu postę-

powania komisji lekarskich podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych, jest zgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Komisje lekarskie decydują o bardzo istotnych sprawach z punktu widzenia policjantów oraz kandydatów do służby w Policji (por. wyżej, pkt VI. opinii). W moim przekonaniu, § 31 ust. 4 rozporządzenia z dnia 9.07.91, podobnie jak § 33 rozporządzenia z dnia 19.12.97 (zob. pkt II. opinii), nie jest zgodny z przepisami konstytucyjnymi gwarantującymi drogę do sądu.

Tezę tę należy bronić tylko przy założeniu, że regulacje dotyczące prawa do sądu stanowią co do zasady materię ustawową, a rozporządzenie nie może bez precyzyjnego upoważnienia ustawowego przesądzać, na jakim etapie powinno zostać zakończone postępowanie przed komisją lekarską. Skoro pomimo tego przepisy rozporządzenia normują jednak sprawy tego typu, to, w moim przekonaniu, należy stwierdzić ich sprzeczność z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 Konstytucji (a ponadto, czego wnioskodawca nie skarży, również z art. 92 ust. 1 i 31 ust. 3 Konstytucji).

Wniosek dotyczący sprzeczności § 31 ust. 4 rozporządzenia z dnia 9.07.91 z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji **jest zasadny**.

VIII. Czy § 7 ust. 4 zarządzenia nr 11 Komendanta Głównego Policji z dnia 8.07.92 r. w sprawie zasad okresowego opiniowania policjantów oraz trybu wnoszenia i rozpatrywania odwołań od opinii służbowych, jest zgodne z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Policjanci podlegają okresowemu opiniowaniu służbowemu. Skutkiem negatywnej opinii może być przeniesienie na niższe stanowisko służbowe (art. 38 ust. 2 pkt 3 ustawy o Policji) lub nawet zwolnienie ze służby w Policji (art. 38 ust. 4, art. 41 ust. 1 pkt 2, art. 41 ust. 2 pkt 1 ustawy o Policji). W moim przekonaniu, zarządzenie Komendanta Głównego Policji nie jest aktem normatywnym o odpowiedniej randze aby decydować o dopuszczalności drogi sądowej od decyzji w sprawie odwołań od opinii służbowych, a w momencie, kiedy mamy jednak do czynienia z taką właśnie normą w treści zarządzenia, należy stwierdzić, iż jednoznacznie narusza ona art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji. Orzeczenia, które tak głęboko ingerują w prawa i obowiązki policjanta, a w tym

w możliwość wykonywania przez policjanta zawodu, powinny być kontrolowane niezależnie od toku wewnętrznego trybu instancji przewidzianych w ustawie o Policji.

Zarzuty wnioskodawcy należy, w tym zakresie, **uznać za uzasadnione**.

IX. Czy zarządzenie nr 21 Komendanta Głównego Policji z dnia 20.05.93 r. w sprawie funkcjonowania organizacji hierarchicznej w Policji jest zgodne z art. 31 ust. 3, art. 93 ust. 2 i 3 Konstytucji oraz art. 5 ust. 1, art. 7 ust. 1 ustawy o Policji.

Stosownie do art. 93 ust. 1 i 2 Konstytucji: *uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu te akty. Zarządzenia są wydawane tylko na podstawie ustawy. Nie mogą one stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów.*

Z kolei, zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o Policji, Komendant Główny Policji określa:

- 1) *szczegółowe zasady organizacji i zakres działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji,*
- 2) *metody i formy wykonywania zadań przez poszczególne służby policyjne, w zakresie nie objętym innymi przepisami wydanymi na podstawie ustawy,*
- 4) *szczegółowe zasady szkolenia policjantów i strażników gminnych (miejskich),*
- 5) *szczegółowe zasady szkolenia zwierząt wykorzystywanych do realizacji zadań Policji, a także normy ich wyżywienia,*
- 6) *szczegółowe warunki bezpieczeństwa i higieny służby, po konsultacji z Państwową Inspekcją Pracy.*

Analiza treści normatywnej zarządzenia nr 21 dowodzi, iż zasadnicza część problematyki, która uregulowana jest w ww. zarządzeniu, nie ma dostatecznego oparcia w art. 5 ust. 1 i art. 7 ust. 1 ustawy o Policji (na które zarządzenie *expressis verbis* się powołuje), a co za tym idzie, uregulowana została bez podstawy prawnej. Tytułem przykładu można wskazać przepisy dotyczące *wzajemnych uprawnień i obowiązków organów Policji oraz policjantów i pracowników Policji* (§ 1 pkt 6), określenie na czym polega wykonywanie czynności przełożonego i jakie on ma obowiązki względem podwładnych (§ 5 i 6), zasady kontrolowania i korygowania służby i pracy (§ 8 i 9), szczególne uprawnienia i obowiązki niektórych przełożonych (§ 14-19), czy też funkcjonowania organizacji hie-

hierarchy of the Police in the scope of seniority ranks of police officers (§ 20-23).

The complaint should be, in the present case, considered in all respects from the perspective of the formal-legal aspect of the issuance of internal acts of law. From this point of view, the decision no. 21 of the Chief of Police, in my opinion, **is not in line** with art. 93 para. 2 and 3 of the Constitution and art. 5 para. 1, art. 7 para. 1 of the Act on the Police.

Another issue is the assessment of the compatibility of the above decision with art. 31 para. 3 of the Constitution. It is worth remembering that the Police is *an armed and equipped formation serving society and intended for the protection of human safety and the maintenance of public safety and order*, and every police officer, from the very beginning (when deciding to join the Police) has full awareness that his work is based on a specific discipline of service, to which the officer is voluntarily committed (art. 25 para. 1 in conjunction with art. 27 para. 1 of the Act on the Police). It does not seem to me to be doubtful that the main principles of the dependence of service and hierarchical subordination, or, in other words: professional relations of the superior – subordinate, should be regulated in the provisions of the rank law. Referring to the provisions of the executive (rather to the act of law generally binding – the regulation, and not the decision) must have a precisely formulated authorization together with detailed guidelines, in order to minimize the risk of imposing obligations on police officers based only and exclusively on the will and convictions of the issuing authority (in this case, the Chief of Police). And therefore, I would rather take the position of the less rigorous than the complainant. In my opinion, certain spheres of the officer's activity, related to the nature of the work in the Police, can be specified in the regulation, of course under the condition that the existing requirements will be maintained, in particular the principle of the primacy of the law and the exclusivity of certain matters of law, and properly formulated will be the guidelines regarding the content of the act (e.g. art. 31 para. 3, art. 92 para. 1).

X. Czy § 1 ust. 2 zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30.09.97 w sprawie pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego lub domu przez policjantów jest zgodny z art. 93 ust. 2 i 3 Konstytucji i art. 96 ust. 1, art. 94 ust. 2 ustawy o Policji.

Zgodnie z art. 94 ust. 2 ustawy o Policji, *minister właściwy do spraw wewnętrznych określa zasady przyznawania i zwrotu oraz wysokość pomocy finansowej, o której mowa w ust. 1*. Powyższe upoważnienie zostało zrealizowane poprzez wydanie zarządzenia w sprawie pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego lub domu przez policjantów. Przepis § 1 ust. 2 ww. zarządzenia stanowi, iż *pomocy finansowej nie przyznaje się policjantowi, który nie spełnia warunków do otrzymania lokalu mieszkalnego na podstawie decyzji administracyjnej, zgodnie z art. 95 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r.*

Należy uznać rację skarżącego, iż wyrażenie z art. 94 ust. 2 ustawy o Policji: *określa zasady przyznawania i zwrotu oraz wysokość pomocy finansowej*, nie obejmuje swoim zakresem pojęciowym regulacji, która uzależnia przyznanie nagrody finansowej od tego, czy policjant spełnia warunki do otrzymania lokalu mieszkalnego na podstawie decyzji administracyjnej (art. 95 ustawy o Policji). Wydaje się, że skarżone zarządzenie samoistnie unormowało pewien zakres spraw, które w istocie stanowią materię ustawową. Z faktu, że lokalu mieszkalnego nie przydziela się policjantowi, m.in. w razie skorzystania przez niego z pomocy finansowej (art. 95 ust. 1 pkt 1 ustawy o Policji), nie można wyprowadzać wniosku, iż pomocy finansowej nie przyznaje się policjantowi zawsze, kiedy nie spełnia on warunków do otrzymania lokalu mieszkalnego na podstawie decyzji administracyjnej (tak stanowi zarządzenie). Warunki te bowiem związane są nie tylko z wcześniejszym skorzystaniem z pomocy finansowej, ale też np.: z okolicznością czy policjant posiada w miejscowości w której pełni służbę (lub w miejscowości pobliskiej) lokal mieszkalny odpowiadający co najmniej przysługującej mu powierzchni mieszkalnej albo dom jednorodzinny lub dom mieszkalno-pensjonatowy, czy małżonek policjanta posiada lokal mieszkalny lub dom itd. (por. art. 95 pkt 2-4 ustawy o Policji).

Zarządzenie w sposób niedopuszczalny modyfikuje postanowienia ustawowe, przez co zarzut niezgodności z art. 93 ust. 2 Konstytucji oraz art. 94 ust. 2 ustawy o Policji **należy uznać za uzasadniony.**

Zarzut ten dodatkowo może być jeszcze wzmocniony, o ile rzeczywiście okazałoby się, iż w praktyce przepisy zarządzenia stanowią podstawę do władczego regulowania sytuacji prawnej policjanta (wydawania decyzji). W moim przekonaniu, na gruncie art. 93 ust. 2 Konstytucji nie da się obronić tezy, iż akty prawa wewnętrznego nie mogą stanowić podstawy dla decyzji tylko wobec *obywateli, osób prawnych i innych jednostek*, a jeżeli chodzi o pracowników *jednostek organizacyjnych podległych organowi wydającemu akty*, to mogą być oni adresatami decyzji wydanych na podstawie np. zarządzenia. Dopuścilibyśmy wtedy bowiem do sytuacji, gdzie obywatel – policjant, byłby traktowany inaczej niż „zwykły obywatel”, a jego prawa, w sposób niczym nieuzasadniony (nawet hierarchiczną podległością) chronione byłyby słabiej.

W aktualnie obowiązującym stanie prawnym, akty prawa wewnętrznego *a priori* nie powinny, moim zdaniem, zawierać jakichkolwiek materii, które mogłyby być podstawą decyzji (władczych ingerencji w sferę praw i wolności) bez względu na swojego adresata. Podstawy prawne do wydawania decyzji tego typu (jest to z pewnością kategoria szersza niż decyzja administracyjna) muszą być umieszczane w aktach prawa powszechnie obowiązującego (*nota bene* Trybunał Konstytucyjny w jednym ze swoich orzeczeń przyjął, iż możliwe jest wydawanie decyzji na podstawie aktów prawa wewnętrznego – wyrok z 28.06.2000, sygn. akt K. 25/99, a także wyrok z 1.12.98, sygn. akt K. 21/98).

Jednocześnie dla autora niniejszej opinii nie do końca czytelny jest powód skargi w powyższym kontekście art. 96 ust. 1 ustawy o Policji. Zdaje się, że przepis ten nie ma istotnego związku z niekonstytucyjnością skarżonego zarządzenia.

XI. Czy § 2 zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 15.10.97 w sprawie warunków najmu lokali mieszkalnych znajdujących się w budynkach będących własnością Skarbu Państwa, pozostających w zarządzie Policji oraz zasad obliczania czynszu najmu za te lokale jest zgodny z art. 93 ust. 2 i 3 konstytucji i art. 97 ust. 2 ustawy o Policji oraz art. 2 ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych (dalej cytowana jako „ustawa o najmie”).

Zgodnie z art. 2 ustawy o najmie: *przepisów ustawy nie stosuje się do najmu okazjonalnego. Do lokali mieszkalnych będących w dyspozycji jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Szefa Urzędu Ochrony Państwa, jak też jednostek organizacyjnych Służby Więziennej podległych Ministrowi Sprawiedliwości, a także do lokali mieszkalnych będących w dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej przepisy ustawy stosuje się, jeżeli przepisy odrębne dotyczące tych lokali nie stanowią inaczej.*

Art. 97 ust. 2 ustawy o Policji stanowi natomiast, iż: *Minister właściwy do spraw wewnętrznych, w porozumieniu z Prezesem Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast oraz ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, określa warunki najmu lokali mieszkalnych znajdujących się w budynkach będących własnością Skarbu Państwa, pozostających w zarządzie jednostek organizacyjnych resortu spraw wewnętrznych, a także zasady obliczania czynszu najmu za te lokale.*

Na podstawie powyższego przepisu minister zrealizował dyspozycję ustawową i wydał zarządzenie w sprawie warunków najmu lokali mieszkalnych znajdujących się w budynkach będących własnością Skarbu Państwa, pozostających w zarządzie Policji oraz zasad obliczania czynszu najmu za te lokale. W myśl § 2 ww. zarządzenia: *do najmu lokalu, o którym mowa w § 1, oraz do obliczania czynszu najmu za ten lokal stosuje się przepisy ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych.*

Pytanie jakie pojawia się w tym miejscu dotyczy kwestii, czy minister zobowiązany do uregulowania jakiejś dziedziny spraw w akcie prawa wewnętrznego powinien, zamiast merytorycznie uregulować daną problematykę (zgodnie z literalnym brzmieniem upoważnienia), odsyłać do stosowania przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Można powiedzieć, że gdyby ustawodawca chciał, żeby odpowiednie zastosowanie miały przepisy ustawy o najmie, to nie musiałby konstruować upoważnienia do wydania zarządzenia w tej materii, tylko wprost zapisałby to w ustawie o Policji, albo po prostu niczego by nie regulował, a wtedy na mocy art. 2 ust. 2 ustawy o najmie, przepisy ustawy o najmie i tak stosowałyby się automatycznie. Ponadto, moim zdaniem, ustawa o najmie mówiąc o *przepisach odrębnych (...) stanowiących inaczej* miała na myśli przepisy tej samej rangi (mocy prawnej). Trudno wyobrazić sobie, aby funkcjonowanie norm ustawy o najmie uzależnione było *de facto* od treści przepisów zarządzenia (o niższej mocy prawnej).

Można mieć też wątpliwości, czy minister nie przekroczył w tym wypadku upoważnienia ustawowego, które same będąc wyjątkiem (w stosunku do art. 2 ust. 2 ustawy o najmie), zdaje się jednoznacznie sugerować, iż treść zarządzenia powinna mieć własną zawartość normatywną.

Biorąc pod uwagę powyższą argumentację, **przychyłałbym się do stanowiska skarżącego**, iż § 2 zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie warunków najmu lokali mieszkalnych znajdujących się w budynkach będących własnością Skarbu Państwa, pozostających w zarządzie Policji oraz zasad obliczania czynszu najmu za te lokale nie jest zgodny z art. 93 ust. 2 Konstytucji, art. 97 ust. 2 ustawy o Policji oraz art. 2 ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych.

Sporządził: Piotr Radziewicz