



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 9 lipca 2015 r.

Sygn. akt SK 18/14

BAS-WPTK-1411/14

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpl. dnia	09. 07. 2015
L.dz.	L.zał.

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej K W z 18 lipca 2013 r. (sygn. akt SK 18/14), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 135r ust. 5 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 355 ze zm.) w zakresie, w jakim uniemożliwia wznowienie postępowania dyscyplinarnego, zakończonego orzeczeniem o uznaniu funkcjonariusza Policji winnym popełnienia przewinienia dyscyplinarnego wypełniającego jednocześnie znamiona przestępstwa i wymierzeniu kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby, po upływie okresu pięciu lat od uprawomocnienia się tego orzeczenia, nawet w sytuacji, gdy został on następnie w postępowaniu karnym dotyczącym tego samego czynu prawomocnie uniewinniony, **jest zgodny z:**

- 1) art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji;
- 2) art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji;
- 3) art. 77 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Ponadto, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, wnoszę o **umorzenie postępowania** w pozostałym zakresie, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest art. 135r ust. 5 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 355 ze zm.; dalej: ustawa o Policji). Przepis ten stanowi: „Postępowania dyscyplinarnego nie wznawia się po upływie 5 lat od dnia uprawomocnienia się orzeczenia”.

II. Stan faktyczny i prawny sprawy skarżącego

Dla jasności dalszych rozważań konieczne jest przedstawienie stanu faktycznego i prawnego sprawy skarżącego, która legła u podstaw wywiedzionej przez niego skargi konstytucyjnej.

Skarżący K W był funkcjonariuszem Policji. W dniu maja 2001 r., w ramach postępowania przygotowawczego prowadzonego przez Prokuraturę Okręgową w W , postawiono mu zarzuty popełnienia trzech przestępstw. Jednocześnie, w tym samym dniu, Sąd Rejonowy w W zastosował wobec K W środek zapobiegawczy w postaci tymczasowego aresztowania. W związku z tym postępowaniem karnym wszczęto w stosunku do skarżącego postępowanie dyscyplinarne. Orzeczeniem Komendanta Wojewódzkiego Policji w W z czerwca 2001 r. K W został uznany winnym popełnienia przewinień dyscyplinarnych, polegających na popełnieniu trzech przestępstw, które zostały mu zarzucone przez Prokuraturę Okręgową w W W konsekwencji wymierzono mu karę dyscyplinarną wydalenia ze służby w Policji. Następnie – po uprawomocnieniu się wskazanego orzeczenia (z przekazanych Sejmowi dokumentów nie wynika jednoznacznie, czy skarżący odwoływał się od tego orzeczenia do Komendanta Głównego Policji, do czego miał prawo), co nastąpiło czerwca 2001 r. – Komendant Wojewódzki Policji w W , rozkazem personalnym nr z lipca 2001 r., zwolnił K W ze służby w Policji z dniem lipca 2001 r. Z uzasadnienia skargi konstytucyjnej wynika, że Komendant Główny Policji, rozkazem personalnym nr

z października 2001 r., utrzymał w mocy wskazany wyżej rozkaz personalny Komendanta Wojewódzkiego Policji w W

Postępowanie karne wobec K W zakończyło się wyrokiem Sądu Okręgowego w W z sierpnia 2011 r. (sygn. akt), mocą którego został on uniewinniony „od wszystkich stawianych mu zarzutów”. Sejm – na podstawie przedstawionych mu dokumentów, a w szczególności kopii tylko fragmentów powyższego wyroku – nie jest w stanie jednoznacznie ustalić, o jakie zarzuty tu chodzi, a zwłaszcza, czy są one tożsame z zarzutami postawionymi skarżącemu maja 2001 r. przez Prokuraturę Okręgową w W , które to zarzuty legły następnie u podstaw wydalenia go ze służby w Policji. Z uzasadnienia skargi konstytucyjnej wynika, że K W został uniewinniony „od wszystkich zarzucanych mu czynów, w tym czynów wymienionych uprzednio w postanowieniu o przedstawieniu zarzutów z dnia maja 2001 r.” (wymaga sprostowania, że maja 2001 r. nie wydano postanowienia o przedstawieniu zarzutów, lecz uzasadnienie tego postanowienia; samo postanowienie zapadło maja 2001 r.), co znajduje potwierdzenie w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W z maja 2012 r. (sygn. akt), gdzie stwierdzono: „Zarzuty te [od których skarżący został uniewinniony wyrokiem Sądu Okręgowego w W – uwaga własna] były tożsame z zarzutami stanowiącymi podstawę wymierzenia kary dyscyplinarnej”. Wyrok Sądu Okręgowego w W z sierpnia 2011 r. uprawomocnił się listopada 2011 r. Sejmowi nie jest wiadome, czy w stosunku do tego wyroku toczyło się postępowanie międzyinstancyjne i odwoławcze.

Skarżący, powołując się na wskazany wyżej prawomocny wyrok uniewinniający, pismem z listopada 2011 r. wniósł o uchylenie rozkazu personalnego Komendanta Wojewódzkiego Policji w W nr z lipca 2001 r. o zwolnieniu ze służby w Policji i niezwłoczne przywrócenie do tej służby. Następnie, pismem z grudnia 2011 r., doprecyzował i wyjaśnił, że chodzi mu „w pierwszej kolejności” o wznowienie postępowania dyscyplinarnego „w celu wyeliminowania z obrotu prawnego orzeczenia Komendanta Wojewódzkiego Policji w W z dnia .06.2001 r. o wymierzeniu [...] kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby, czy to przez uchylenie tego orzeczenia i stwierdzenie [...] niewinności, czy to przez stwierdzenie niezgodności z prawem tego orzeczenia”. Jako podstawę prawną wznowienia postępowania dyscyplinarnego skarżący podał art. 135r ust. 1

pkt 1 ustawy o Policji („gdyż dowody, na podstawie których ustalono istotne dla sprawy okoliczności, okazały się fałszywe”) i art. 135r ust. 1 pkt 2 ustawy o Policji („gdyż ujawniła się w sprawie nowa okoliczność (prawomocny wyrok Sądu [...])”).

Komendant Wojewódzki Policji w W , postanowieniem nr z grudnia 2011 r., odmówił wznowienia postępowania dyscyplinarnego. Z uzasadnienia tego postanowienia wynika, że podstawą prawną odmowy wznowienia postępowania dyscyplinarnego był art. 135r ust. 5 ustawy o Policji. Komendant Wojewódzki Policji w W , powołując się na ten przepis, ustalił, że upłynęło już 5 lat od dnia uprawomocnienia się orzeczenia z czerwca 2001 r., mocą którego uznano K W winnym popełnienia przewinień dyscyplinarnych i wymierzono mu karę dyscyplinarną wydalenia ze służby w Policji. Tym samym zaktualizował się zakaz wznowienia postępowania dyscyplinarnego z art. 135r ust. 5 ustawy o Policji.

Powyższe postanowienie, po rozpatrzeniu zażalenia wniesionego przez K W , zostało utrzymane w mocy postanowieniem Komendanta Głównego Policji nr z : stycznia 2012 r. W uzasadnieniu tego postanowienia potwierdzono, że art. 135r ust. 5 ustawy o Policji, z uwagi na upływ 5 lat od dnia uprawomocnienia się orzeczenia z czerwca 2001 r., uniemożliwia wznowienie postępowania dyscyplinarnego.

Na postanowienie Komendanta Głównego Policji nr z stycznia 2012 r. K W wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W Sąd ten, wyrokiem z maja 2012 r. (sygn. akt), oddalił skargę, zaś w uzasadnieniu wywiódł m.in.: „[...] od uprawomocnienia się orzeczenia dyscyplinarnego do złożenia wniosku o wznowienie postępowania dyscyplinarnego minęło 10 lat i 6 miesięcy. Nie może zatem budzić jakichkolwiek wątpliwości, że upłynął 5-letni termin, w ciągu którego, zgodnie z art. 135r ust. 5 ustawy o Policji, można wznowić postępowanie dyscyplinarne zakończone prawomocnym orzeczeniem”; „Termin określony w art. 135r ust. 5 ustawy o Policji jest terminem materialnoprawnym, gdyż z jego upływem następuje wygaśnięcie kompetencji organu do wznowienia postępowania dyscyplinarnego. Termin ten [...] odnosi się do wszystkich podstaw wznowieniowych wymienionych przez ustawodawcę”. W konsekwencji Wojewódzki Sąd Administracyjny w W za prawidłowe uznał „stanowisko organu odmawiające wznowienia postępowania dyscyplinarnego”, które wynika z art. 135r ust. 5 ustawy o Policji.

K W zaskarżył omówiony powyżej wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W z maja 2012 r. za pomocą skargi kasacyjnej. Naczelny Sąd Administracyjny, wyrokiem z marca 2013 r. (sygn. akt), oddalił skargę kasacyjną. W uzasadnieniu zaś stwierdził prawidłowość ustaleń Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W

III. Analiza formalnoprawna

1. Skarżący za jeden z wzorców kontroli uznał art. 2 Konstytucji („Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”), przy czym w pierwszym zarzucie niekonstytucyjności art. 135r ust. 5 ustawy o Policji nadał wskazanemu przepisowi ustawy zasadniczej rolę samodzielnego wzorca kontroli, zaś w zarzucie drugim powiązał go z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W związku z powyższym wymaga zaakcentowania, że art. 2 Konstytucji tylko w pewnych wypadkach może stanowić podstawę skargi konstytucyjnej, a możliwością „należy traktować jako wyjątkową i subsydiarną” (wyrok TK z 10 lipca 2007 r., sygn. akt SK 50/06). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, pojawia się ona w dwóch sytuacjach: „Po pierwsze, jeżeli skarżący wskaże wywiedzione z art. 2 Konstytucji prawa lub wolności, które wyraźnie nie zostały wysłowione w treści innych przepisów konstytucyjnych, to ten przepis będzie pełnił funkcję samodzielnego wzorca kontroli konstytucyjności prawa (zob. postanowienia z dnia 24 stycznia 2001 r., sygn. TS 129/00, OTK ZU 2002, nr 4/B, poz. 248; z dnia 21 czerwca 2001 r., sygn. TS 187/00, OTK ZU 2002, nr 3/B, poz. 203; z dnia 6 marca 2001 r., sygn. TS 199/00, OTK ZU 2001, nr 4, poz. 107; z dnia 10 sierpnia 2001, sygn. TS 56/01, OTK ZU 2001, nr 8, poz. 289 oraz wyrok z dnia 12 grudnia 2001 r., sygn. SK 26/01, OTK ZU 2001, nr 8, poz. 258). Po drugie, jeżeli skarżący odwoła się do jednej z zasad wyrażonych w art. 2 Konstytucji dla uzupełnienia lub wzmocnienia argumentacji dotyczącej naruszenia praw i wolności statuowanych w innym przepisie konstytucyjnym, to art. 2 Konstytucji pełnić będzie funkcję pomocniczego wzorca kontroli występującego w powiązaniu z innym przepisem konstytucyjnym (zob. wyrok z dnia 6 lutego 2002 r., sygn. SK 11/01, OTK ZU 2002, nr 1/A, poz. 2)” (wyrok TK z 10 lipca 2007 r., sygn. akt SK 50/06; por. też np. postanowienie TK z 28 października 2008 r., sygn. akt Ts 177/08).

W niniejszej sprawie rola art. 2 Konstytucji – jak już była o tym mowa – jawi się dwojako. W *petitum* skargi konstytucyjnej, gdy idzie o pierwszy zarzut niekonstytucyjności art. 135r ust. 5 ustawy o Policji, przy określaniu wzorców kontroli przywołuje się wyłącznie art. 2 Konstytucji, pomijając w tym zakresie jakąkolwiek związkowość. Z kolei w uzasadnieniu tego zarzutu, podczas dekodowania zawartości normatywnej tak określonego wzorca kontroli, wskazuje się ogólnie na zasadę demokratycznego państwa prawnego, a następnie na wyprowadzane z niej zasady szczegółowe „bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa”, a także na sprawiedliwość proceduralną oraz „wymagania sprawiedliwości i rzetelności”. Skarżący, odnosząc tak rozumiany art. 2 Konstytucji do art. 135r ust. 5 ustawy o Policji, wywodzi, że: „Brak możliwości wznowienia postępowania dyscyplinarnego, zakończonego orzeczeniem o uznaniu funkcjonariusza Policji winnym popełnienia przewinienia dyscyplinarnego wypełniającego jednocześnie znamiona przestępstwa i wymierzającego karę dyscyplinarną wydalenia ze służby, po upływie okresu pięciu lat od uprawomocnienia się tego orzeczenia, w sytuacji, gdy skarżący został następnie w postępowaniu karnym dotyczącym tego samego czynu prawomocnie uniewinniony, jest nie do pogodzenia z elementarnymi zasadami praworządności”. Dalsza część uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności art. 135r ust. 5 ustawy o Policji, gdzie mowa o zasadzie zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz o wymaganiach „sprawiedliwości i rzetelności”, jest równie ogólnikowa, gdy idzie o wyjaśnianie, na czym ma polegać ingerencja kwestionowanego przepisu w wolności lub prawa podmiotowe skarżącego.

Z kolei w ramach drugiego zarzutu niekonstytucyjności art. 135r ust. 5 ustawy o Policji skarżący traktuje art. 2 Konstytucji jako związkowy wzorzec kontroli, łącząc go z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Problem jednak w tym, że skarżący poprzestaje tu na powtórzeniu ogólnikowego ustalenia, iż art. 2 Konstytucji statuuje wymóg „sprawiedliwości i rzetelności”.

Odnosząc się do powyższego uzasadnienia skargi konstytucyjnej stwierdzić należy, że skarżący nie wyprowadził w należyty sposób z art. 2 Konstytucji prawa podmiotowego lub wolności, nieujętych w innych normach konstytucyjnych. Trzeba przy tym zaznaczyć, iż prawidłowe wyprowadzenie takiego prawa lub wolności wymaga określenia przez skarżącego zarówno ich „adresata, jak i jego” całej sytuacji prawnej powiązanej „z możliwością wyboru sposobu zachowania się”

(zob. postanowienie TK z 30 czerwca 2010 r., sygn. akt Ts 329/08 i przywołane tam postanowienia TK z: 23 stycznia 2002 r., sygn. akt Ts 105/00; 23 stycznia 2002 r., sygn. akt SK 13/01; 14 grudnia 2004 r., sygn. akt SK 29/03). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że wskazanego wymogu nie spełnia w szczególności – przywoływana przez skarżącego – zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (zob. postanowienia TK z: 24 listopada 2009 r., sygn. akt Ts 171/08; 30 czerwca 2010 r., sygn. akt Ts 329/08). Ponadto zaniechanie konkretyzacji zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa w kontekście innych przywołanych w skardze konstytucyjnej wzorców kontroli (analogicznie ma się rzecz w wypadku wskazywanych przez skarżącego zasad praworządności oraz wymogów „sprawiedliwości i rzetelności”) nie pozwala przyjąć, że art. 2 Konstytucji w niniejszej sprawie uzupełnia lub wzmacnia argumentację dotyczącą naruszenia praw i wolności statuowanych w innym przepisie konstytucyjnym, a więc pełni funkcję pomocniczego wzorca kontroli występującego w powiązaniu z innym przepisem konstytucyjnym. Warto w tym miejscu przywołać, wydany w podobnej sytuacji, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 grudnia 2007 r. (sygn. akt SK 45/06), gdzie wywiedziono: „Skarżąca przedstawiła zarzut naruszenia konstytucyjnej zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i prawa. [...] Z zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i prawa wynikają m.in.: zakaz retroakcji prawa, zasada ochrony praw nabytych oraz obowiązek wprowadzania zmian w prawie z zachowaniem odpowiedniej *vacatio legis*. Ponieważ skarżąca nie przedstawiła żadnych argumentów uzasadniających zarzut naruszenia nakazów i zasad wynikających z zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i prawa, Trybunał Konstytucyjny uznał za zbędne szersze rozważanie tej kwestii, stwierdzając, że skarga konstytucyjna w tym zakresie jest oczywiście bezzasadna”.

Wobec powyższego, postępowanie w zakresie dotyczącym zgodności kwestionowanego przepisu z art. 2 Konstytucji, przywoływanym zarówno w pierwszym, jak i drugim zarzucie niekonstytucyjności, powinno zostać – na mocy art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK) – **umorzone** ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2. W ramach analizy formalnoprawnej należy także zauważyć, że skarżący – formułując zarzut naruszenia przez art. 135r ust. 5 ustawy o Policji prawa do

„rozpatrzenia sprawy zgodnie ze sprawiedliwą procedurą” (sprawiedliwość proceduralna) – wskazuje na art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jednakże uzasadnienie tego zarzutu, dokonywane z perspektywy wzorców kontroli, ograniczone jest do analizy art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, wyprowadzenia z tych przepisów standardu sprawiedliwości proceduralnej i skonfrontowania z tym standardem art. 135r ust. 5 ustawy o Policji. W rozważaniach tych pomija się natomiast art. 77 ust. 2 Konstytucji i zakodowaną tam treść normatywną. Symptomatyczny jest w szczególności fragment uzasadnienia skargi konstytucyjnej poświęcony wzorcom kontroli, gdzie podczas omawiania sprawiedliwości proceduralnej nie wspomina się ani słowem o art. 77 ust. 2 Konstytucji i wynikającym z niego zakazie zamykania drogi sądowej. W konsekwencji należy stwierdzić, że skarżący nie uzasadnił zarzutu niezgodności art. 135r ust. 5 ustawy o Policji z art. 77 ust. 2 Konstytucji, bazując w tym zakresie wyłącznie na art. 45 ust. 1 Konstytucji i unormowanej tam zasadzie sprawiedliwości proceduralnej.

Wobec powyższego, postępowanie w zakresie dotyczącym zgodności kwestionowanego przepisu z art. 77 ust. 2 Konstytucji powinno zostać – na mocy art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK – **umorzone** ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

IV. Zarzuty skarżącego

1. Po dokonanej analizie formalnoprawnej można stwierdzić, że w skardze konstytucyjnej zarzuca się, iż art. 135r ust. 5 ustawy o Policji „w zakresie, w jakim uniemożliwia wznowienie postępowania dyscyplinarnego, zakończonego orzeczeniem o uznaniu funkcjonariusza Policji winnym popełnienia przewinienia dyscyplinarnego wypełniającego jednocześnie znamiona przestępstwa i wymierzającego karę dyscyplinarną wydalenia ze służby, po upływie okresu pięciu lat od uprawomocnienia się tego orzeczenia, nawet w sytuacji, gdy został on następnie w postępowaniu karnym dotyczącym tego samego czynu prawomocnie uniewinniony” jest niezgodny z: 1) art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, 2) art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, 3) art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Skarżący podnosi, że w wyniku zastosowania w jego sprawie art. 135r ust. 5 ustawy o Policji, brak jest możliwości wznowienia postępowania dyscyplinarnego,

a w konsekwencji „w obrocie prawnym funkcjonują dwa sprzeczne ze sobą rozstrzygnięcia – wyrok Sądu Okręgowego w W , uniewinniający skarżącego od popełnienia zarzucanych mu przestępstw, a także orzeczenie KWP [Komendanta Wojewódzkiego Policji – uwaga własna] w W o wydaleniu skarżącego ze służby, uznające go winnym popełnienia zarzucanych przewinień dyscyplinarnych”.

2. Gdy idzie o zarzut naruszenia przez art. 135r ust. 5 ustawy o Policji prawa do „rozpatrzenia sprawy zgodnie ze sprawiedliwą procedurą” czy też sprawiedliwości proceduralnej (art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji), to skarżący wywodzi: „Ustanawiając pięcioletni termin dla możliwości wznowienia postępowania dyscyplinarnego w sposób nieproporcjonalny i arbitralny ogranicza możliwość oczyszczenia [przez wydalonego ze służby funkcjonariusza Policji – uwaga własna] swojego dobrego imienia po uzyskaniu korzystnego – w tym przypadku uniewinniającego – rozstrzygnięcia przed sądem karnym”. Skarżący podkreśla przy tym, że kwestionowane rozwiązanie normatywne jest „tak uciążliwe, że w istocie niweczy możliwość sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy dyscyplinarnej pozostającej w ścisłym związku z zakończoną po więcej niż pięciu latach sprawą karną”. Jednocześnie, w jego opinii, nie sposób wskazać „interesu publicznego, który miałby w ten sposób podlegać ochronie”, zwłaszcza gdy „w obrocie prawnym funkcjonują dwa przeciwstawne rozstrzygnięcia w odniesieniu do tego samego stanu faktycznego: uniewinniając[e] – sądu powszechnego oraz uznając[e] odpowiedzialność dyscyplinarną – właściwego komendanta Policji”. W konsekwencji, zdaniem skarżącego, kwestionowane rozwiązanie normatywne „nie mieści się w granicach zakreślonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji RP”.

3. Kolejny zarzut – naruszenia przez art. 135r ust. 5 ustawy o Policji prawa do „równego dostępu do służby publicznej” (art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji) – uzasadniany jest poprzez wskazanie na „różnicowanie sytuacji osób, które zostały uniewinnione prawomocnym wyrokiem karnym w zależności od daty wydania orzeczenia w ich sprawie przez sąd karny”. W tym zakresie skarżący wywodzi: „Cezurą czasową jest dzień, w którym upłynął okres pięciu lat od dnia uprawomocnienia się orzeczenia dyscyplinarnego. Z datą wydania orzeczenia przed upływem tego okresu, jak i po jego zakończeniu, ustawa o Policji wiąże różne skutki

prawne. W pierwszym przypadku, istnieje bowiem możliwość wznowienia postępowania dyscyplinarnego. Dochodzi zatem do odmiennego traktowania osób, które po zapadnięciu uniewinniającego wyroku karnego chcą wznowić postępowanie dyscyplinarne z przyczyn wyrażonych w art. 135r ust. 1 ustawy o Policji”. Skarżący dostrzega jednocześnie, że wynikające z kwestionowanego stanu prawnego „ograniczenie dostępu do służby publicznej” może być uzasadniane ochroną porządku publicznego – zapewnieniem „stabilności stosunków prawnych (w aspekcie zatrudnienia)”, jednakże nie spełnia to wymogów z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Na poparcie tego stanowiska skarżący przywołuje regulacje prawne dotyczące postępowań dyscyplinarnych innych niż Policja służb mundurowych i wywodzi, że istnieją postępowania dyscyplinarne, gdzie nie ma ograniczeń czasowych dotyczących ich wznowiania (Biuro Ochrony Rządu), bądź też ograniczenia te są mniej rygorystyczne niż w art. 135r ust. 5 ustawy o Policji (Straż Graniczna). W odniesieniu do postępowania dyscyplinarnego, w którym nie ma czasowego limitu jego wznowiania, skarżący podnosi, że w ocenie prawodawcy „zapewnienie stabilności stosunków prawnych poprzez uniemożliwienie wznowienia postępowania dyscyplinarnego po upływie określonego terminu, nie jest niezbędne do ochrony porządku prawnego”. Ponadto skarżący stwierdza, że „treść zaskarżonego przepisu różnicuje także sytuacje osób, które są funkcjonariuszami wymienionych służb mundurowych: BOR [Biura Ochrony Rządu – uwaga własna], Straży Granicznej i Policji, mimo wypełniania przez nich obowiązków podobnego rodzaju”.

W skardze konstytucyjnej, w kontekście spełnienia przez art. 135r ust. 5 ustawy o Policji wymogów z art. 31 ust. 3 Konstytucji w związku z ograniczeniem dostępu do służby publicznej, wywodzi się nadto, że „dobra chronione” kwestionowanym przepisem „nie pozostają w proporcji do ciężarów nałożonych na obywatela, któremu wymierzono karę wydalenia ze służby, a który następnie uzyskał podstawy do wznowienia postępowania i winien mieć możliwość wzruszenia orzeczenia dyscyplinarnego po wydaniu prawomocnego wyroku uniewinniającego”. Skarżący podkreśla przy tym, że wydalenie ze służby stanowi najsurowszą karę dyscyplinarną.

W końcu w skardze konstytucyjnej zauważa się, że „osoby, które podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej, nie mają wpływu na długość postępowania karnego, w którym są stroną. Ze względu na zawołałość sprawy, postępowania karne mogą toczyć się przez wiele lat (w sprawie skarżącego było to dziesięć lat od jej

wszczęcia). W związku z powyższym przy obowiązującym modelu postępowania karnego, który wiąże się z wydłużonym czasem trwania postępowania, termin pięcioletni wydaje się za krótki”.

4. W ramach trzeciego zarzutu skarżący stwierdza, że art. 135r ust. 5 ustawy o Policji narusza prawo do „wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej” (art. 77 ust. 1 Konstytucji). Wywodzi przy tym: „Brak możliwości wznowienia postępowania po upływie 5 lat od dnia uprawomocnienia się orzeczenia spowodował, że uprawniony organ nie mógł dokonać kontroli jego wydania pod kątem zgodności z prawem. W konsekwencji skarżący został pozbawiony prawa do skutecznego żądania naprawienia szkody wyrządzonej niezgodnym z prawem działaniem władzy państwowej w rozumieniu art. 77 ust. 1 Konstytucji RP. Podstawę w art. 77 ust. 1 Konstytucji RP znajduje dochodzenie przed sądem powszechnym roszczeń odszkodowawczych przeciwko Skarbowi Państwa za niezgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej”. Skarżący wskazuje jednocześnie na art. 417¹ § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.), gdzie unormowano podstawę dochodzenia naprawienia szkody wyrządzonej przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, i podkreśla, że warunkiem wystąpienia z takim roszczeniem jest stwierdzenie we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem (chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej). Stawia przy tym tezę, że orzeczenie dyscyplinarne powinno mieścić się w pojęciu orzeczenia lub decyzji w rozumieniu przywołanego przepisu, i wskazuje, iż „ocena zgodności z prawem ostatecznego orzeczenia dyscyplinarnego oraz jego wzruszenie może nastąpić wyłącznie w trybie wznowienia postępowania”. Skarżący twierdzi równocześnie: „Bez wątpienia, poprzez wydanie orzeczenia dyscyplinarnego i wymierzenie kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby w Policji, organ władzy publicznej wyrządził skarżącemu szkodę”.

V. Wzorce kontroli

1. W art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej, który stanowi, iż: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”, wyrażone zostało konstytucyjne

prawo do sądu. Odwołując się do licznych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, jakie zapadły na gruncie tego przepisu, stwierdzić należy, że na prawo to składa się w szczególności: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo do uruchomienia procedury przed sądem (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym); 2) prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnej z wymogami sprawiedliwości i jawności; 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd; 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy (zob. np. wyroki TK z: 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99; 19 lutego 2003 r., sygn. akt P 11/02; 14 marca 2005 r., sygn. akt K 35/04; 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06; 26 lutego 2008 r., sygn. akt SK 89/06; 3 lipca 2008 r., sygn. akt K 38/07; por. także P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, komentarz do art. 45, s. 3; P. Wiliński, *Rzetelny proces karny w świetle Konstytucji i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Rzetelny proces karny w orzecznictwie sądów polskich i międzynarodowych*, red. P. Wiliński, Warszawa 2009, s. 309-312).

W realiach niniejszej sprawy szczególną uwagę należy zwrócić na prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnej z wymogami sprawiedliwości. W tym zakresie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że „ureczywistnienie konstytucyjnego prawa do sądu, zwłaszcza w jego warstwie podmiotowej, jest możliwe tylko wtedy, gdy sąd nie działa arbitralnie, a uczestnicy postępowania nie są traktowani przedmiotowo. Nierzetelne procedury sądowe, nawet jeśli nie muszą prowadzić wprost do faktycznego zawieszenia obowiązywania konstytucyjnego prawa do sądu, a pośrednio do unicestwienia innych praw i wolności konstytucyjnych, których ochronę gwarantuje prawo do sądu (np. godność osobową, życie, wolność, prawo własności), to jednak przez fakt naruszenia zaufania, jakie musi wytwarzać rzetelna procedura sądowa, muszą budzić zastrzeżenia. Uzasadnia to tezę, że sprawiedliwość proceduralna należy do istoty konstytucyjnego prawa do sądu, albowiem prawo do sądu bez zachowania standardu rzetelności postępowania byłoby prawem fasadowym” (wyrok TK z 16 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 30/05). Na ową sprawiedliwość proceduralną składa się m.in. nakaz wysłuchania uczestników postępowania (stron) czy też konieczność zapewnienia przewidywalności dla owych uczestników przez odpowiednią spójność i wewnętrzną logikę mechanizmów, którym są poddani

(zob. np. wyroki TK z: 16 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 30/05; 30 maja 2007 r., sygn. akt SK 68/06; por. również P. Wiliński, *Rzetelny proces...*, s. 305).

Kluczowe znaczenie dla określenia zakresu i „pojemności” konstytucyjnego prawa do sądu ma pojęcie „sprawy”, której rozpatrzenia przez sąd może żądać uprawniony podmiot. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że: „Przedmiotowy zakres prawa do sądu trzeba określać poprzez odniesienie do podstawowej funkcji sądów, którą jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. [...] do istoty wymiaru sprawiedliwości należy rozstrzyganie sporów prawnych – sporów ze stosunków prawnych [...]. Prawo do sądu nie obejmuje natomiast sporów wewnątrz aparatu państwowego [...]. Pojęcie sprawy na gruncie art. 45 ust. 1 Konstytucji wymaga uwzględnienia szerszego kontekstu normatywnego. Jest to pojęcie autonomiczne, którego nie można objaśniać wyłącznie poprzez odniesienia do pojęcia sprawy, funkcjonującego na tle poszczególnych gałęzi prawa: karnego, cywilnego czy administracyjnego. Wąskie ujęcie funkcji wymiaru sprawiedliwości determinowałoby bowiem zakres gwarancji konstytucyjnych i mogłoby skutecznie zablokować urzeczywistnienie prawa do sądu. Kierowanie sprawy do sądu musi prowadzić do wymierzenia sprawiedliwości, a więc do rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu. Do kategorii praw, o których rozstrzyga sąd sprawujący wymiar sprawiedliwości, należą nie tylko te, które są objęte bezpośrednio gwarancjami konstytucyjnymi, ale także wszelkie inne prawa, których istnienie wynika z całokształtu obowiązujących regulacji prawa materialnego. [...] urzeczywistnienie konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu obejmuje wszelkie sytuacje – bez względu na szczegółowe regulacje proceduralne – w których pojawia się konieczność rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu (w relacji do innych równorzędnych podmiotów lub w relacji do władzy publicznej), a jednocześnie natura danych stosunków prawnych wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku [...]. Z art. 45 ust. 1 Konstytucji wynika wola ustrojodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie najszerszy zakres spraw. Z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zaś dyrektywa interpretacyjna zakazująca zawężającej wykładni prawa do sądu. Konstytucja wprowadza więc domniemanie drogi sądowej. Nie oznacza to jednak, że wszelkie ograniczenia sądowej ochrony praw jednostki są niedopuszczalne” (wyrok TK z 3 lipca 2008 r., sygn. akt K 38/07; zob. również wyroki TK z: 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99; 6 maja 2008 r., sygn. akt SK 49/04; 2 września 2008 r., sygn. akt K 35/06;

16 września 2008 r., sygn. akt SK 76/06; postanowienie TK z 10 czerwca 2008 r., sygn. akt P 15/06; por. też P. Wiliński, *Rzetelny proces...*, s. 315-318).

Obecnie nie budzi wątpliwości, że postępowanie dyscyplinarne mieści się w pojęciu sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny przyjmuje w tym zakresie, że odpowiedzialność dyscyplinarna ma charakter represyjny, zbliżony do „państwowego prawa karnego” (wyrok TK z 16 listopada 1999 r., sygn. akt SK 11/99). Konsekwencją tego ustalenia jest „uznanie konieczności respektowania w normach prawnych determinujących postępowanie, którego przedmiotem ma być odpowiedzialność dyscyplinarna, gwarancji zawartych w przepisach rozdziału II konstytucji, zwłaszcza zaś tych, wynikających z treści art. 45 i art. 78 konstytucji” (wyrok TK z 16 listopada 1999 r., sygn. akt SK 11/99; zob. też np. wyrok TK z 8 grudnia 1998 r., sygn. akt K 41/97).

2. Należy pamiętać, że konstytucyjne prawo do sądu nie jest prawem absolutnym, a zatem ustawodawca jest uprawniony do jego limitowania. Rzeczone limitacje i ich dopuszczalność podlegają ocenie przez pryzmat art. 31 ust. 3 Konstytucji, który formułuje kumulatywnie ujęte przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności. Są to: 1) ustawowa forma ograniczenia; 2) istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia; 3) funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób); 4) zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności (zob. np. wyrok TK z 30 maja 2007 r., sygn. akt SK 68/06; por. również L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, komentarz do art. 31, s. 14 i n.; J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 115-141).

3. Zgodnie z art. 60 Konstytucji: „Obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach”. Służba publiczna, o której mowa w przywołanym przepisie, rozumiana jest bardzo szeroko, bo jako obejmująca „wszelkie działania związane z realizacją zadań władzy publicznej” (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 359). Tym samym nie powinno ulegać wątpliwości, że art. 60

Konstytucji ma zastosowanie do m.in. szczególnego rodzaju służby publicznej, jaką jest służba w Policji (zob. np. wyrok TK z 10 grudnia 2013 r., sygn. akt U 5/13, gdzie wprost stwierdzono „właściwie poza dyskusją jest [...] zaliczenie służby w Policji [...] do służby publicznej w rozumieniu art. 60 Konstytucji”).

Statuowane *expressis verbis* przez art. 60 Konstytucji prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach „nie oznacza powstania po stronie obywatela prawa podmiotowego do powołania na określone stanowiska w tej służbie” (B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 360). Innymi słowy, nie jest tak, że „każda osoba posiadająca obywatelstwo polskie i pełnię praw publicznych ma zostać przyjęta do służby publicznej na swój wniosek” (wyrok TK z 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; zob. też np. wyrok TK z 21 grudnia 2004 r., sygn. akt SK 19/03). Oczywiście jest bowiem, że to do państwa należy „określenie liczby stanowisk w służbie publicznej oraz warunków wymaganych do ich uzyskania”. Artykuł 60 Konstytucji wymaga jedynie, „aby zasady dostępu do służby publicznej były takie same dla wszystkich obywateli posiadających pełnię praw publicznych”. Tym samym ustawodawca musi „ustanowić obiektywne kryteria doboru kandydatów do tej służby oraz uregulować zasady i procedurę rekrutacji w taki sposób, aby zapewnić przestrzeganie zasady równości szans wszystkich kandydatów, bez jakiegokolwiek dyskryminacji i nieuzasadnionych ograniczeń”, a także „określić kryteria zwalniania ze służby oraz procedurę podejmowania decyzji w tym zakresie, tak aby wykluczyć wszelką dowolność działania władz publicznych”. Konieczne jest przy tym „stworzenie odpowiednich gwarancji praworządności decyzji dotyczących dostępu do służby publicznej, a więc przede wszystkim decyzji o przyjęciu lub odmowie przyjęcia do służby publicznej oraz zwolnieniu z tej służby” (wyrok TK z 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97).

Powyższe nie oznacza, że władza publiczna nie ma możliwości „ustalenia szczegółowych warunków dostępu do konkretnej służby, ze względu na jej rodzaj i istotę”, bowiem „w systemach demokratycznych zasadą jest selekcyjny charakter naboru do służby publicznej” (wyrok TK z 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; zob. też np. wyrok TK z 21 grudnia 2004 r., sygn. akt SK 19/03). Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że w wypadku art. 60 Konstytucji „dobrem chronionym” jest „przejrzystość i jawność reguł określających wymagania związane z objęciem” funkcji w służbie publicznej. Jednocześnie przepis ten „pozostawia [...] ustawodawcy dość

znaczną swobodę w kształtowaniu treści i charakteru tych zasad” (wyrok TK z 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99).

4. Nie wzbudza zastrzeżeń powiązanie przez skarżącego art. 60 Konstytucji z jej art. 31 ust. 3. Warto przy tym zwrócić uwagę, że w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ograniczenia prawa dostępu do służby publicznej w służbach mundurowych były rozważane przez pryzmat zasady proporcjonalności (zob. zwłaszcza wyroki TK z: 23 listopada 2009 r., sygn. akt P 61/08; 10 grudnia 2013 r., sygn. akt U 5/13). Kształt normatywny tej zasady w ujęciu art. 31 ust. 3 Konstytucji został już skrótowo przedstawiony powyżej w kontekście art. 45 ust. 1 Konstytucji.

5. Artykuł 77 ust. 1 Konstytucji stanowi: „Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej”. Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że przywołany przepis „kreuje [...] prawo podmiotowe konstytucyjne po stronie osoby, której bezprawne działanie władzy publicznej wyrządziło szkodę”. Mamy tu więc do czynienia z konstytucyjnym prawem do odszkodowania, aktualizującym się w razie bezprawnego wyrządzenia szkody przez władzę publiczną (wyrok TK z 23 września 2003 r., sygn. akt K 20/02).

Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny zauważa, że art. 77 ust. 1 Konstytucji „nie wskazuje wyczerpująco ani jaka szkoda ma podlegać naprawieniu, ani nie rozstrzyga co decyduje o wymaganej przesłance bezprawności, nie wspominając już o drodze, na jakiej realizacja uprawnienia odszkodowawczego ma nastąpić. Te kwestie muszą być zatem – co do zasady – regulowane w ustawach zwykłych. Nie podobna więc art. 77 ust. 1 Konstytucji nadawać znaczenia upatrującego w nim generalnej, wyczerpującej i przede wszystkim wystarczającej podstawy do żądania pełnego odszkodowania, za każde zdarzenie powodujące szkodę, za każdy rodzaj nieprawidłowości w zachowaniu władzy publicznej, co czyniłoby zbędną dalszą regulację tej kwestii w ustawodawstwie zwykłym, co do zakresów pominiętych w samym normowaniu art. 77 Konstytucji” (wyrok TK z 23 września 2003 r., sygn. akt K 20/02).

Pojęcie władzy publicznej, o jakim mowa w art. 77 ust. 1 Konstytucji, obejmuje wszystkie władze w sensie konstytucyjnym, tj. ustawodawczą, wykonawczą

i sądowniczą. Z kolei organ władzy publicznej to instytucja, struktura organizacyjna, czy też inna jednostka władzy publicznej, z której działalnością wiąże się wyrządzenie szkody. W końcu „działanie organu władzy publicznej” należy rozumieć jako „zarówno zachowania czynne tego organu, jak i zaniechania”, przy czym te pierwsze to także „indywidualne rozstrzygnięcia, np. decyzje, orzeczenia i zarządzenia” (B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 460 i cytowana tam literatura).

VI. Analiza zgodności

1. Odpowiedzialność dyscyplinarna funkcjonariuszy Policji oraz postępowanie dyscyplinarne w tym przedmiocie zostało unormowane w rozbudowanym rozdziale 10 ustawy o Policji w sposób kompleksowy (zob. B. Opaliński, M. Rogalski, P. Szustakiewicz, *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 341 i n.). Jedynie w ograniczonym zakresie, bo dotyczącym tylko – *verba legis* – „wezwań, terminów, doręczeń i świadków, z wyłączeniem możliwości nakładania kar porządkowych” i stosowania art. 184 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zm.; dalej: kodeks postępowania karnego), do postępowania dyscyplinarnego mają odpowiednie zastosowanie przepisy kodeksu postępowania karnego i to tylko w zakresie nieuregulowanym ustawą o Policji (art. 135p ust. 1 ustawy o Policji).

Nie rozwijając szerzej tego zagadnienia należy wskazać, że – w myśl art. 132 ust. 1 ustawy o Policji – „Policjant odpowiada dyscyplinarnie za popełnienie przewinienia dyscyplinarnego polegającego na naruszeniu dyscypliny służbowej lub nieprzestrzeganiu zasad etyki zawodowej”. Przy czym 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” (art. 132 ust. 2 ustawy o Policji). W kontekście sprawy dyscyplinarnej skarżącego ważne jest to, że: „Czyn stanowiący przewinienie dyscyplinarne, wypełniający jednocześnie znamiona przestępstwa lub wykroczenia albo przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego, podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej niezależnie od odpowiedzialności karnej” (art. 132 ust. 4 ustawy o Policji). Tak też miała się rzecz, jak już była o tym mowa, w sprawie skarżącego, kiedy to toczyły się wobec niego, w związku z tymi samymi czynami

zakwalifikowanymi jednocześnie jako przestępstwa i przewinienia dyscyplinarne, dwa odrębne postępowania – karne i dyscyplinarne. Warto przy tym zauważyć, że rozwiązanie – zgodnie z którym odpowiedzialność dyscyplinarna funkcjonariusza Policji za czyn wypełniający jednocześnie znamiona przewinienia dyscyplinarnego i przestępstwa jest odpowiedzialnością odrębną i niezależną od odpowiedzialności karnej, co implikuje prowadzenie dwóch samodzielnych postępowań (dyscyplinarnego i karnego) w przedmiocie tego czynu i dopuszczalność autonomicznego karania w ramach tych postępowań – zostało uznane przez Trybunał Konstytucyjny (wyrok z 8 października 2002 r., sygn. akt K 36/00) za nienaruszające zakazu dwukrotnego karania tej samej osoby za ten sam czyn (zasady *ne bis in idem*), wyprowadzanego w tym wypadku z art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167) w brzmieniu: „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”.

Orzeczenie w postępowaniu dyscyplinarnym funkcjonariuszy Policji wydaje przełożony dyscyplinarny (zob. art. 135j ustawy o Policji), a więc co do zasady – zgodnie z art. 133 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 ustawy o Policji – Komendant Główny Policji, Komendant Centralnego Biura Śledczego Policji, komendanci wojewódzcy i powiatowi (miejscy) Policji oraz komendanci szkół policyjnych. Od tego orzeczenia, wydanego w pierwszej instancji, obwinionemu przysługuje odwołanie do wyższego przełożonego dyscyplinarnego (zob. art. 135k ustawy o Policji). Orzeczenie staje się prawomocne z upływem terminu do wniesienia odwołania, jeżeli go nie wniesiono, albo w dniu wydania orzeczenia przez organ odwoławczy (art. 135o ust. 1 ustawy o Policji). Od orzeczenia kończącego postępowanie dyscyplinarne policjantowi przysługuje prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego (art. 138 ustawy o Policji).

W realiach niniejszej sprawy kluczowe znaczenie ma postępowanie po uprawomocnieniu się orzeczenia, jakim jest postępowanie wznowieniowe. Zgodnie z art. 135r ust. 1 i ust. 2 ustawy o Policji, postępowanie dyscyplinarne zakończone prawomocnym orzeczeniem wznowia się, jeżeli: 1) dowody, na podstawie których ustalono istotne dla sprawy okoliczności, okazały się fałszywe; 2) zostały ujawnione istotne dla sprawy okoliczności, które nie były znane w toku postępowania dyscyplinarnego; 3) orzeczenie wydano z naruszeniem obowiązujących przepisów,

jeżeli mogło to mieć wpływ na treść orzeczenia; 4) orzeczenie zostało wydane w oparciu o inną decyzję lub orzeczenie sądu, które zostały następnie uchylone lub zmienione; 5) w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego stracił moc lub uległ zmianie przepis prawny będący podstawą wydania orzeczenia dyscyplinarnego. Postępowanie dyscyplinarne jest wznowiane przez przełożonego dyscyplinarnego, który wydał prawomocne orzeczenie dyscyplinarne, z urzędu lub na wniosek ukaranego lub obwinionego albo, w przypadku jego śmierci, na wniosek członka rodziny uprawnionego do renty rodzinnej (art. 135r ust. 6 ustawy o Policji). Po wznowieniu postępowania dyscyplinarnego – w myśl art. 135s ust. 1 ustawy o Policji – przeprowadza się czynności dowodowe ograniczone do przyczyn wznowienia, a po ich zakończeniu, stosownie do poczynionych ustaleń, wydaje się orzeczenie: 1) uchylające dotychczasowe orzeczenie i stwierdzające uniewinnienie ukaranego lub umorzenie postępowania dyscyplinarnego; albo 2) zmieniające dotychczasowe orzeczenie i wymierzające inną karę dyscyplinarną; albo 3) odmawiające uchylecia dotychczasowego orzeczenia.

Zgodnie z kwestionowanym art. 135r ust. 5 ustawy o Policji, wznowienie postępowania dyscyplinarnego jest niedopuszczalne „po upływie 5 lat od dnia uprawomocnienia się orzeczenia”. W doktrynie i orzecznictwie nie ulega wątpliwości, że termin z art. 135r ust. 5 ustawy o Policji jest „terminem materialnoprawnym, gdyż z jego upływem następuje wygaśnięcie kompetencji organu do wznowienia postępowania dyscyplinarnego”. Wskazuje się jednocześnie, że termin ten „biegnie niezależnie od terminu do złożenia wniosku o wznowienie postępowania dyscyplinarnego [...], a nadto odnosi się do wszystkich podstaw wznowieniowych wymienionych przez ustawodawcę w art. 135r ustawy o Policji” (W. Kotowski, *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 974; B. Opaliński, M. Rogalski, P. Szustakiewicz, *Ustawa o Policji...*, s. 375 i przywołane tam wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z: 12 lutego 2008 r., sygn. akt II SA/Wa 1718/07; 30 kwietnia 2012 r., sygn. akt II SA/Wa 114/12). Po upływie wskazanego w art. 135r ust. 5 ustawy o Policji terminu organ nie może wznowić postępowania dyscyplinarnego i ma obowiązek wydać postanowienie o odmowie jego wszczęcia.

2. Odnosząc się do zarzutów skarżącego w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na błędne założenie, jakie zdaje się leżeć u podstaw jego skargi konstytucyjnej. Mianowicie skarżący, oczekując nielimitowanej temporalnie

możliwości wznowienia postępowania dyscyplinarnego w związku z wyrokiem uniewinniającym w postępowaniu karnym dotyczącym tego samego czynu, który był przedmiotem postępowania dyscyplinarnego, jak się wydaje, stoi na stanowisku o daleko idącej współzależności między tymi postępowaniami i ich przedmiotem. Tymczasem taka współzależność nie występuje, gdyż ten sam czyn traktowany jako przewinienie dyscyplinarne jest czymś zupełnie innym niż ten sam czyn kwalifikowany jako przestępstwo. Jest to naturalną konsekwencją daleko idących różnic między odpowiedzialnością dyscyplinarną a odpowiedzialnością karną, a w konsekwencji między przewinieniem dyscyplinarnym a przestępstwem. Różnice te występują już na poziomie celów. Otóż jednym z głównych celów odpowiedzialności karnej „jest odpłata, kara za wyrządzone zło, represja. Tymczasem odpowiedzialność dyscyplinarna na pierwszy plan wysuwa funkcjonowanie danej osoby w określonej organizacji, grupie społecznej i odpowiedź na pytanie, czy popełnienie danego czynu uniemożliwia sprawcy dalsze współdziałanie w ramach określonej organizacji, grupy społecznej, czy też wymaga od niego jedynie pewnej korekty zachowania. Dominującej zatem na gruncie odpowiedzialności karnej funkcji represyjnej w ramach odpowiedzialności dyscyplinarnej przeciwstawiona jest funkcja integracyjna, której założeniem jest zapewnienie wśród osób tworzących pewną grupę społeczną określonych postaw, które mają budować zaufanie społeczne do tej grupy. Słusznie się zatem twierdzi, że celem odpowiedzialności dyscyplinarnej jest ochrona funkcjonowania pewnej społecznej działalności, natomiast celem odpowiedzialności karnej jest ochrona interesu całego społeczeństwa i poszczególnych jednostek” (T. Sroka, *Przestępstwo jako przewinienie dyscyplinarne w perspektywie celów postępowania dyscyplinarnego wobec studentów*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2011, nr 2, s. 142 i przywołana tam literatura).

Naturalną konsekwencją odmienności w zakresie celów odpowiedzialności karnej i odpowiedzialności dyscyplinarnej są poważne różnice odnoszące się do przesłanek tych dwóch rodzajów odpowiedzialności, sposobu rozumienia bezprawności, struktury przestępstwa i przewinienia dyscyplinarnego itd. Wymaga zwłaszcza podkreślenia, że wyjściowym warunkiem odpowiedzialności karnej za przestępstwo jest wypełnienie przez jego sprawcę znamion określonego typu przestępstwa, opisanego w danym przepisie części szczególnej prawa karnego. Wszak każdy typ przestępstwa musi być szczegółowo określony w typizującym go

przepisie. Tymczasem przewinienia dyscyplinarne nie są szczegółowo typizowane w poszczególnych przepisach, bowiem określenie przewinienia dyscyplinarnego ma charakter ogólny (zob. wyrok TK z 27 lutego 2001 r., sygn. akt K 22/00, gdzie wywodzi się: „[...] w przypadku deliktu dyscyplinarnego natura czynów nagannych jest inna niż czynów będących przedmiotem postępowania karnego [...] Podzielić należy argumentację [...] dotyczącą specyfiki czynów podlegających odpowiedzialności dyscyplinarnej. Czyny, które ją powodują mają różnorodny charakter, od naruszeń dyscypliny pracowniczej, aż do zachowań wypełniających znamiona przestępstw. Dopiero w tym ostatnim wypadku możliwa jest odpowiedzialność karna. Gdy chodzi o delikty dyscyplinarne (w odróżnieniu od przestępstw określonych w kodeksie karnym), nie jest możliwa precyzyjna typizacja czynów zabronionych. Są one ustawowo niedookreślone z uwagi na obiektywną niemożność stworzenia katalogu zachowań zagrażających należytemu wykonywaniu obowiązków służbowych, czy zachowaniu godności zawodu. Nie jest zatem możliwe proste porównywanie postępowań karnych i dyscyplinarnych w aspekcie unormowań o charakterze gwarancyjnym. Odpowiedzialność dyscyplinarna związana jest z postępowaniem sprzecznym z zasadami deontologii zawodowej, powagą i godnością wykonywanego zawodu, z czynami godzącymi w prestiż zawodu [...] Delikt dyscyplinarny oceniany musi być nie tylko w płaszczyźnie normatywnej, ale także zawodowej, etycznej itd. W konsekwencji także problemu winy nie można ujmować wyłącznie w kategoriach prawnopozytywnych, a tym bardziej wyłącznie w aspekcie prawa karnego i postępowania karnego. Może ona mieć także inny wymiar”). Dotyczy to także odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy Policji, którzy odpowiadają za „popętnienie przewinienia dyscyplinarnego polegającego na naruszeniu dyscypliny służbowej lub nieprzestrzeganiu zasad etyki zawodowej” (art. 132 ust. 1 ustawy o Policji), a ustawa o Policji ani też żaden inny akt prawny nie określają poszczególnych typów naruszenia dyscypliny służbowej lub nieprzestrzegania zasad etyki zawodowej. W związku z tym w piśmiennictwie zasadnie zauważa się, że zakres przedmiotowy odpowiedzialności dyscyplinarnej jest szerszy od zakresu przedmiotowego odpowiedzialności karnej. Odpowiedzialność dyscyplinarną ponosi się bowiem już tam, gdzie jeszcze „ogólne prawo karne nie przewiduje żadnej odpowiedzialności”. Wychodzi się wszak z założenia, że „przynależność do danej organizacji czy grupy zawodowej pociąga za sobą konieczność przestrzegania, poza ogólnymi, powszechnymi obowiązkami

również tych szczególnych obowiązków, które składają się na treść danego zawodu lub wynikają z przynależności do określonej organizacji” (E. Zielińska, *Odpowiedzialność zawodowa lekarza i jej stosunek do odpowiedzialności karnej*, Warszawa 2001, s. 93-94). Nie może więc dziwić, że ten sam czyn w postępowaniu dyscyplinarnym zostanie uznany za przewinienie dyscyplinarne i jego sprawca poniesie odpowiedzialność dyscyplinarną, zaś w postępowaniu karnym dojdzie do uniewinnienia w tym zakresie, a nawet w ogóle nie nastąpi wszczęcie postępowania karnego z tego powodu, że czyn będący przewinieniem dyscyplinarnym nie będzie wypełniał znamion żadnego typu przestępstwa.

Trybunał Konstytucyjny zasadnie zauważa, że „odpowiedzialność dyscyplinarna odbywa się w innej płaszczyźnie, niezależnie od odpowiedzialności karnej” i nie można tu mówić o tożsamości odpowiedzialności (wyrok TK z 8 października 2002 r., sygn. akt K 36/00; zob. również wyrok TK z 2 września 2008 r., sygn. akt K 35/06, gdzie stwierdzono, iż „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”). Słusznie również wskazuje, że „deontologia postępowania dyscyplinarnego jest inna niż postępowania karnego. Łączy się ona przede wszystkim ze specyfiką wykonywania niektórych zawodów oraz zasadami funkcjonowania konkretnych korporacji zawodowych. Ukształtowane w ich ramach reguły deontologiczne ukierunkowane są przede wszystkim na obronę honoru i dobra zawodu. Mogą przez to odwoływać się do etycznych aspektów współistnienia i działania. Deontologia zawodowa musi być więc ujmowana także w perspektywie imperatywnych rozwiązań praktycznych w zakresie dotyczącym wypełniania obowiązków zawodowych. Stąd też odpowiedzialność dyscyplinarna związana może być z czynami, które nie podlegają odpowiedzialności karnej” (wyrok TK z 27 lutego 2001 r., sygn. akt K 22/00; zob. również wyrok TK z 8 października 2002 r., sygn. akt K 36/00).

Ponadto Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że odpowiedzialność dyscyplinarna jest niezależna od odpowiedzialności karnej i wywodzi: „W ramach postępowania dyscyplinarnego mieści się także odpowiedzialność za czyny nie mające znamion przestępstw, a które uchybiają godności lub regułom wykonywania danego zawodu” (wyrok TK z 8 października 2002 r., sygn. akt K 36/00).

Powyższe nie pozostawia wątpliwości, że o daleko idącej współzależności między postępowaniem karnym a postępowaniem dyscyplinarnym oraz przedmiotami tych postępowań nie może być mowy. W związku z tym za nietrafne należy uznać stanowisko skarżącego o sprzeczności, jaka ma zachodzić między orzeczeniem dyscyplinarnym stwierdzającym odpowiedzialność dyscyplinarną funkcjonariusza Policji za dany czyn a wyrokiem sądu karnego, uniewinniającym od popełnienia tego czynu. Nie występuje sprzeczność, skoro – jak już wskazano – ten sam czyn traktowany jako przewinienie dyscyplinarne jest czymś zupełnie innym niż ten sam czyn kwalifikowany jako przestępstwo. W konsekwencji za naturalne należy uznać sytuacje, w których dany czyn będzie przewinieniem dyscyplinarnym, a nie będzie przestępstwem. Zatem wyrok uniewinniający w postępowaniu karnym dotyczącym danego czynu nie oznacza, jak zdaje się przyjmować skarżący, wadliwości orzeczenia dyscyplinarnego, w którym przypisano odpowiedzialność dyscyplinarną za ten czyn. W obu tych postępowaniach mamy bowiem do czynienia z innym przedmiotem rozpoznania i osądu, a także z innymi kryteriami odpowiedzialności. Tym samym niezasadna jest, oczekiwana przez skarżącego, nielimitowana możliwość wznawiania postępowania dyscyplinarnego w związku z wyrokiem uniewinniającym w postępowaniu karnym dotyczącym tego samego czynu, który był przedmiotem postępowania dyscyplinarnego.

W kontekście powyższego warto przywołać wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 15 kwietnia 2004 r. (sygn. akt II SA 1561/03), w którym wywiedziono: „[...] postępowanie dyscyplinarne jest postępowaniem samodzielnym i niezależnym od postępowania karnego, a funkcjonariusz Policji podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej niezależnie od odpowiedzialności karnej, należy jednak wyraźnie podkreślić, że ta dwutorowość obu postępowań oznacza, iż w toku każdego z nich konieczne jest czynienie własnych ustaleń oraz ich własnej oceny. Niedopuszczalne jest ograniczenie postępowania dowodowego prowadzonego przez organ administracji publicznej do dowodów zgromadzonych w innym, odrębnym postępowaniu. Postępowanie dyscyplinarne służy ustaleniu odpowiedzialności innego rodzaju, niż odpowiedzialność karna i chociaż niejednokrotnie te same zachowania będą powodowały odpowiedzialność dyscyplinarną i karną, każda z nich musi zostać wykazana przez inny organ, w innym trybie za pomocą środków dowodowych, które z punktu widzenia organu prowadzącego postępowanie są konieczne do uzyskania realizowanego przez organ

celu” (analogicznie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z 30 października 2009 r., sygn. akt IV SA/GI 560/09).

Należy podkreślić, że „funkcjonariuszy Policji obowiązują szczególnie rygorystyczne wymagania w zakresie przestrzegania prawa” (wyrok TK z 8 października 2002 r., sygn. akt K 36/00). To zaś oznacza, że pewne zachowania funkcjonariuszy Policji, które nie wypełniają znamion żadnego przestępstwa, lecz stanowią inne naruszenie prawa, mogą być podstawą odpowiedzialności dyscyplinarnej jako naruszenie dyscypliny służbowej lub nieprzestrzeganie zasad etyki zawodowej. Co więcej, pewne zachowania funkcjonariuszy Policji, które w ogóle nie naruszają prawa powszechnie obowiązującego, mogą być zakwalifikowane jako delikt dyscyplinarny. Tym samym wydanie w odniesieniu do danego czynu wyroku uniewinniającego w postępowaniu karnym nie oznacza jednocześnie braku naruszenia dyscypliny służbowej lub nieprzestrzegania zasad etyki zawodowej. To, że funkcjonariusz Policji poprzez swoje zachowanie nie popełnił przestępstwa, nie oznacza, że owo zachowanie nie było nagannie etycznie. Trzeba zatem jeszcze raz stwierdzić, że wyrok uniewinniający w postępowaniu karnym dotyczącym danego czynu nie oznacza wadliwości orzeczenia dyscyplinarnego, w którym przypisano odpowiedzialność dyscyplinarną za ten czyn. Tym samym niezasadna jest nielimitowana możliwość wznawiania postępowania dyscyplinarnego w związku z wyrokiem uniewinniającym w postępowaniu karnym dotyczącym tego samego czynu, który był przedmiotem postępowania dyscyplinarnego.

3. W kontekście zarzutów skarżącego K W konieczne jest również zauważenie, że Konstytucja przyznaje ustawodawcy dużą swobodę konstytucyjną, gdy idzie o ingerowanie w „sytuację prawną funkcjonariuszy publicznych”, w tym funkcjonariuszy Policji, co „wynika z publicznoprawnego charakteru pełnionych przez nich funkcji” (wyrok TK z 2 września 2008 r., sygn. akt K 35/06). Tym bardziej, 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” (wyrok TK z 2 września 2008 r., sygn. akt K 35/06). Jeżeli chodzi o odpowiedzialność dyscyplinarną i karę dyscyplinarną wydalenia ze służby w Policji, to należy pamiętać, że „szczególna rola społeczna” grupy zawodowej, jaką są policjanci (wyrok TK

z 8 października 2002 r., sygn. akt K 36/00), uprawnia ustawodawcę do nawet daleko idącej ingerencji w sferę ich praw i wolności w ramach postępowania dyscyplinarnego. Mamy tu wszak do czynienia ze szczególnym natężeniem interesu publicznego i koniecznością jego ochrony (zob. np. wyrok TK z 2 września 2008 r., sygn. akt K 35/06).

4. Jak już była o tym mowa, skarżący zarzuca art. 135r ust. 5 ustawy o Policji naruszenie m.in. art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, co ma polegać na niemożności wznowienia postępowania dyscyplinarnego po upływie 5 lat od uprawomocnienia się orzeczenia dyscyplinarnego. W związku z takim zarzutem należy przede wszystkim zauważyć, że „gwarancje art. 45 ust. 1 Konstytucji, jako przepisu rozdziału II Konstytucji, mogą znaleźć jedynie odpowiednie zastosowanie do oceny postępowania przed położonym 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 [...]” (wyrok TK z 2 września 2008 r., sygn. akt K 35/06).

W niniejszej sprawie podstawowe znaczenie ma jednak to, że skarżący zarzuca naruszenie art. 45 ust. 1 Konstytucji wyłącznie w związku z niemożnością wznowienia postępowania dyscyplinarnego w określonej sytuacji, podnosząc, że nie zapewnia to prawa do „rozpatrzenia sprawy zgodnie ze sprawiedliwą procedurą” (sprawiedliwości proceduralnej). Mając to na uwadze należy w pierwszej kolejności ustalić, czym jest wznowienie postępowania, a następnie zweryfikować tezę skarżącego, iż sprawiedliwość proceduralna wymaga zapewnienia wznowienia postępowania dyscyplinarnego. Dopiero pozytywna weryfikacja tej tezy będzie czyniła uprawnionym rozważanie konstytucyjności czasowego ograniczenia wznowienia postępowania z art. 135r ust. 5 ustawy o Policji przez pryzmat prawa do odpowiednio ukształtowanej procedury, zgodnej z wymogami sprawiedliwości.

Wznowienie postępowania jest kwalifikowane jako nadzwyczajny środek zaskarżenia. Przy czym przez pojęcie nadzwyczajnych środków zaskarżenia rozumie się środki prawne służące do wywołania kontroli i wzruszenia prawomocnego orzeczenia kończącego postępowanie. Zatem chodzi tu o zrewidowanie rozstrzygnięć, które nie podlegają już zaskarżeniu w zwykłym trybie (por. T. Grzegorzczak [w:] T. Grzegorzczak, J. Tylman, *Polskie postępowanie karne*,

Warszawa 2003, s. 861). W piśmiennictwie wskazuje się, że nadzwyczajne środki zaskarżenia służą eliminowaniu najpoważniejszych błędów, których dopuszczono się w prawomocnych orzeczeniach kończących postępowanie (por. T. Grzegorzczak [w:] T. Grzegorzczak, J. Tylman, *Polskie...*, s. 861). Istota instytucji wznowienia postępowania polega na – najogólniej rzecz ujmując – umożliwieniu ponownego rozpoznania prawomocnie zakończonej sprawy.

Wznowienie postępowania nie jawi się jednoznacznie z perspektywy art. 45 ust. 1 Konstytucji i unormowanego tam prawa do odpowiednio ukształtowanej procedury, zgodnej z wymogami sprawiedliwości (zob. zwłaszcza wyrok TK z 21 lipca 2009 r., sygn. akt K 7/09 i analizowany tam wyrok TK z 13 maja 2002 r., sygn. akt SK 32/01; a także wyrok TK z 11 maja 2011 r., sygn. akt SK 11/09 oraz szeroko przywołane tam inne judykaty TK). Sejm, mając to na uwadze, przychyliła się do poglądu wyrażonego w postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego z 28 maja 2003 r. (sygn. akt SK 33/02), gdzie stwierdzono: „Uznanie prawa do sądu za jedno z fundamentalnych dla demokratycznego państwa prawnego, nie oznacza jednak, że jest to prawo nieograniczone, dające wszystkim podmiotom pełną swobodę angażowania wymiaru sprawiedliwości we wszystkich przypadkach uznawanych przez te podmioty za wymagające interwencji sądu. Przeciwnie, Konstytucja wyraźnie wyznacza gwarantowany poziom ochrony sądowej. Powołane przez skarżącego wzorce kontroli muszą być więc rozpatrywane z uwzględnieniem tych przepisów Konstytucji, które określają zakres prawa do sądu, w szczególności: art. 78 – przyznającego prawo zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, art. 176 ust. 1 – zawierającego gwarancję dwuinstancyjnego postępowania sądowego oraz art. 176 ust. 2 – pozostawiającego ustawodawcy zwykłemu określenie ustroju, właściwości sądów oraz postępowania przed sądami. Konstytucja statuuje więc tylko podstawowe zasady, jakim musi odpowiadać wymiar sprawiedliwości w demokratycznym państwie prawnym. Nie ma podstaw, by konstytucyjne prawo do sądu rozszerzać poza granice wyznaczone przez powołane przepisy. W konsekwencji, trzeba się zgodzić z tezą, że Konstytucja nie gwarantuje ani powszechnego prawa do kontroli orzeczenia przez trzecią instancję (kasacja), ani jakiegось ogólnego prawa do wznowiania postępowania. Gdyby ocenę prawa do sądu opierać na treści powołanych przez skarżącego wzorców kontroli konstytucyjnej, należałoby powiedzieć, że nawet całkowite pominięcie instytucji wznowienia postępowania nie mogłoby naruszać konstytucyjnego prawa do sądu, ponieważ ani

art. 45 ust. 1 ani art. 77 ust. 2 Konstytucji nie zawierają gwarancji możliwości rewidowania prawomocnych orzeczeń w jakichkolwiek sytuacjach”. W podobnym tonie Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się jeszcze kilkakrotnie, stwierdzając m.in., że: „z art. 45 Konstytucji nie wynika uprawnienie do żądania ponownego rozpoznania sprawy zakończonej prawomocnym orzeczeniem sądowym” (postanowienie TK z 18 stycznia 2006 r., sygn. akt Ts 55/05); „w treści konstytucyjnego prawa do sądu nie mieści się żądanie wznowienia postępowania, zakończonego prawomocnym orzeczeniem sądu” (postanowienie TK z 28 lutego 2006 r., sygn. akt Ts 218/05); „Trybunał Konstytucyjny za oczywiście bezzasadną uznał argumentację skarżącego mającą przemawiać na rzecz tezy o naruszeniu prawa do sądu przez przepis normujący instytucję wznowienia postępowania sądowego [...] pozbawienie skarżącego możliwości skutecznego wykorzystania skargi o wznowienie postępowania, związane z niespełnieniem ustawowych przesłanek dopuszczalności tego środka, nie może być uznane za naruszające prawo podmiotowe statutowane w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Zażalenie nie dostarcza też żadnego argumentu podważającego ustalony w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego pogląd o pozostawaniu poza zakresem konstytucyjnego prawa do sądu żądania wznowienia postępowania zakończonego prawomocnym orzeczeniem sądowym” (postanowienie TK z 23 lutego 2007 r., sygn. akt Ts 168/05).

W świetle powyższych, akceptowanych przez Sejm, poglądów Trybunału Konstytucyjnego nie sposób uznać, że przepisy ustawowe normujące ograniczenia odnoszące się do wznowienia postępowania, takie jak np. art. 135r ust. 5 ustawy o Policji, kolidują z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Wprowadzenie do danej procedury ustawowej instytucji wznowienia postępowania stanowi bowiem wprowadzenie dodatkowego środka zaskarżenia, którego Konstytucja nie wymaga. Oznacza to przyznanie większych uprawnień niż zagwarantowane w Konstytucji. Zatem ustawowych limitacji wznowienia postępowania nie sposób oceniać jako ograniczających uprawnienia konstytucyjne. „Byłoby paradoksem uznać, że rozszerzenie w ustawie prawa do sądu przewidzianego w Konstytucji oznacza zawężenie tego prawa” (postanowienie TK z 28 maja 2003 r., sygn. akt SK 33/02).

5. Oczywiście można twierdzić, że jeżeli ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie do postępowania dyscyplinarnego funkcjonariuszy Policji instytucji wznowienia postępowania, to nie może jej normować w sposób absolutnie dowolny.

Szeroka swoboda ustawodawcy w zakresie kształtowania regulacji statuujących uprawnienia, które nie są uprawnieniami konstytucyjnymi, nie oznacza bowiem, że regulacje te są całkowicie wolne od standardu sprawiedliwości proceduralnej. Jednakże nawet takie spojrzenie na art. 135r ust. 5 ustawy o Policji nie pozwala stwierdzić jego niezgodności z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W tym kontekście trzeba mieć na uwadze, że w doktrynie – dostrzegając funkcję nadzwyczajnych środków zaskarżenia, jaką jest eliminowanie najpoważniejszych błędów, których dopuszczono się w prawomocnych orzeczeniach kończących postępowanie – zauważa się jednocześnie, że bezpieczeństwo prawne wymaga, aby „w pewnym momencie orzeczenie kończące postępowanie nabrało cechy niewzruszalności” (T. Grzegorzczak [w:] T. Grzegorzczak, J. Tylman, *Polskie...*, s. 861). Podkreśla się także, iż: „[...] każda ingerencja w prawomocne orzeczenie powinna mieć charakter wyjątkowy, a normy prawne ją konstruujące – podlegać wykładni zawężającej. W sposób oczywisty dotyczy to także instytucji wznowienia postępowania karnego, która narusza stabilność prawomocnych orzeczeń oraz ingeruje w zasadę *ne bis in idem*, co stanowi ingerencję w zasadę państwa prawa. Nie sposób w tym miejscu pominąć ważkości zasady państwa prawa. Obejmuje ona w swojej treści zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, będąc emanacją zespołu cech systemowych tego prawa zapewniających jednostce bezpieczeństwo prawne” (A. Sakowicz [w:] K.T. Boratyńska, A. Górski, A. Sakowicz, A. Ważny, *Kodeks postępowania karnego, Komentarz*, Warszawa 2014, s. 919).

Przytoczone wypowiedzi można powiązać z zagadnieniem stabilności prawomocnych orzeczeń dyscyplinarnych. Nie powinno przy tym ulegać wątpliwości, że stabilność, trwałość czy też niezmienność prawomocnych orzeczeń dyscyplinarnych służyć ma zabezpieczeniu pewności obrotu prawnego i stabilności prawnej. To zaś jest istotne z perspektywy porządku publicznego, o którym mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Powyższa kwestia jest dostrzegana przez Trybunał Konstytucyjny w odniesieniu do prawomocnych orzeczeń sądowych i ostatecznych decyzji administracyjnych. Przykładowo w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 15 maja 2000 r. (sygn. akt SK 29/99) wywiedziono, że: „Podobnie jak z zasady państwa prawnego nie wynika nieograniczona w czasie możliwość wzruszania ostatecznych decyzji administracyjnych [...], tak też art. 77 konstytucji nie można interpretować

w sposób wyłączający możliwość ograniczeń czasowych, jeśli chodzi o skierowanie na drogę sądową sprawy naruszenia praw lub wolności jednostki oraz domaganie się odszkodowania od państwa za niezgodne z prawem działania jego organów. Ograniczenia te są konieczne z uwagi na wartość, którą jest stabilność stosunków prawnych oraz rosnące z czasem trudności dowodowe w prowadzeniu ewentualnego nadzwyczajnego postępowania weryfikacyjnego, a także na potrzebę ochrony praw nabytych przez osoby trzecie”. I dalej: „[...] uregulowanie kwestii katalogu, charakteru prawnego i dopuszczalności środków prawnych nadzwyczajnych (nadzwyczajnych środków zaskarżenia) widzieć należy przede wszystkim w kontekście zasady państwa prawnego, która niewątpliwie zakłada, iż w pewnym zakresie czasowym i przedmiotowym winny istnieć możliwości wzruszenia prawomocnych orzeczeń z uwagi na ich szczególne (kwalifikowane) wady. Jednak [...] nie jest zasadą konstytucyjną nieograniczona w czasie wzruszalność ostatecznych decyzji administracyjnych, zwłaszcza w sytuacji, gdy obowiązujące prawo wyznaczało odpowiednio długi okres dla dochodzenia naruszonych praw”.

Z kolei w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 1 kwietnia 2008 r. (sygn. akt SK 77/06) podniesiono: „[...] prawo do sądu obejmuje prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia, a więc rozstrzygnięcia, które w sposób definitywny rozstrzygnie określoną sprawę, będzie podlegać wykonaniu i poza wyjątkowymi sytuacjami nie będzie mogło zostać zmienione. Co więcej, w myśl przepisów Konstytucji postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne. Konstytucja nie nakazuje wprowadzenia trójinstancyjnego postępowania sądowego. Zasadniczym instrumentem korekty orzeczeń niezgodnych z prawem jest kontrola instancyjna sprawowana przez sąd drugiej instancji. Z prawomocnym orzeczeniem wydanym w dwuinstancyjnym postępowaniu sądowym wiąże się domniemanie zgodności z prawem takiego orzeczenia. Zasada stabilności prawomocnych orzeczeń sądowych jest ważnym elementem prawa do sądu i ma istotne znaczenie z punktu widzenia realizacji konstytucyjnych zasad bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa. Z tych względów podstawowe znaczenie ma takie ukształtowanie postępowania sądowego, aby zapadło w nim wiążące rozstrzygnięcie zgodne z prawem i nie zachodziła konieczność wzruszania prawomocnego orzeczenia [...] rozwiązania prawne powinny uwzględniać także takie wartości konstytucyjne jak ochrona zaufania jednostki do państwa i prawa, pewność prawa i bezpieczeństwo prawne. Z tego względu regulacje ustawowe urzeczywistniające rozważane prawo

powinny w możliwie najszerszym zakresie zapewniać stabilność prawomocnych orzeczeń sądowych”.

6. W ocenie Sejmu, ustawodawca w ustawie o Policji przyznał funkcjonariuszom Policji realne i efektywne prawo do wznowienia postępowania dyscyplinarnego. Przewidziana w art. 135r i art. 135s ustawy o Policji procedura jest procedurą sprawiedliwą, zapewniającą funkcjonariuszom Policji – jak stwierdza Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 21 lipca 2009 r. (sygn. akt K 7/09) – „adekwatną ochronę przed prawomocnymi orzeczeniami, obciążonymi szczególnie poważnymi wadami i naruszającymi wartości konstytucyjne”. Przede wszystkim należy zauważyć, że ustawodawca – mimo braku takiego obowiązku konstytucyjnego – wprowadził do postępowania dyscyplinarnego funkcjonariuszy Policji nadzwyczajny środek zaskarżenia, jakim jest wznowienie postępowania. Po drugie, w stosunkowo szeroki sposób ukształtował podstawy wznowieniowe. Mianowicie, jak już była o tym mowa, postępowanie dyscyplinarne zakończone prawomocnym orzeczeniem wznowia się, jeżeli: 1) dowody, na podstawie których ustalono istotne dla sprawy okoliczności, okazały się fałszywe; 2) zostały ujawnione istotne dla sprawy okoliczności, które nie były znane w toku postępowania dyscyplinarnego; 3) orzeczenie wydano z naruszeniem obowiązujących przepisów, jeżeli mogło to mieć wpływ na treść orzeczenia; 4) orzeczenie zostało wydane w oparciu o inną decyzję lub orzeczenie sądu, które zostały następnie uchylone lub zmienione; 5) w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego stracił moc lub uległ zmianie przepis prawny będący podstawą wydania orzeczenia dyscyplinarnego (art. 135r ust. 1 i 2 ustawy o Policji). Po trzecie zaś, ustawa o Policji daje szerokie możliwości wzruszenia prawomocnego orzeczenia dyscyplinarnego, gdyż orzeczenie to może zostać uchylone, co jest połączone z uniewinnieniem ukaranego lub umorzeniem postępowania dyscyplinarnego, a także może zostać zmienione, co wiąże się z wymierzeniem innej kary dyscyplinarnej.

Na tle tak ukształtowanej instytucji wznowienia postępowania dyscyplinarnego nie sposób twierdzić, że ograniczenie z art. 135r ust. 5 ustawy o Policji, polegające na niedopuszczalności wznowienia postępowania dyscyplinarnego „po upływie 5 lat od dnia uprawomocnienia się orzeczenia”, czyni rzeczoną instytucję wadliwą konstytucyjnie. Ten 5-letni okres na wznowienie postępowania dyscyplinarnego z pewnością nie powoduje, że ustawowe prawo do wznowienia postępowania

dyscyplinarnego jest nierealne lub nieefektywne, a procedura wznowieniowa – niesprawiedliwa. W ocenie Sejmu instytucja wznowienia postępowania dyscyplinarnego funkcjonariuszy Policji, mimo ograniczenia z art. 135r ust. 5 ustawy o Policji, zapewnia „adekwatną ochronę przed prawomocnymi orzeczeniami, obciążonymi szczególnie poważnymi wadami i naruszającymi wartości konstytucyjne”. Trzeba mieć przy tym na uwadze, że – jak wywodzi Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 21 lipca 2009 r. (sygn. akt K 7/09) – „Ustawodawca, kształtując prawo do wznowienia postępowania [...] musi jednak szczególnie starannie wyważyć wszystkie kolidujące wówczas wartości, uwzględniając szczególnie znaczenie stabilności prawomocnych orzeczeń sądowych jako wartości konstytucyjnej”.

Poczynione wcześniej rozważania, a także przedstawione orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego prowadzą do jednoznacznego wniosku, że Konstytucja nie gwarantuje nieograniczonej w czasie możliwości wzruszania ostatecznych orzeczeń dyscyplinarnych. Co więcej, ograniczenia czasowe możliwości wzruszania ostatecznych orzeczeń dyscyplinarnych są konstytucyjnie legitymowane, bowiem służą zapewnieniu stabilności (trwałości, niezmienności) prawomocnych orzeczeń dyscyplinarnych, a w konsekwencji zabezpieczeniu pewności obrotu prawnego i stabilności prawnej. To zaś jest istotne z perspektywy porządku publicznego, o którym mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ponadto, jak zauważa Trybunał Konstytucyjny: „Zasada stabilności prawomocnych orzeczeń sądowych jest ważnym elementem prawa do sądu i ma istotne znaczenie z punktu widzenia realizacji konstytucyjnych zasad bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa” (wyrok TK z 1 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 77/06).

Wobec powyższego nie ulega wątpliwości, że ustawodawca, zapewniając możliwość wznowienia postępowania dyscyplinarnego funkcjonariuszy Policji, był uprawniony do wprowadzenia w tym zakresie stosownych ram temporalnych. Należy ponadto zauważyć, że przyjęte w art. 135r ust. 5 ustawy o Policji ograniczenie czasowe nie jest ograniczeniem, któremu można zarzucić nadmierną restrykcyjność czy też nieproporcjonalność, gdy idzie o limitowanie możliwości wznowienia postępowania dyscyplinarnego funkcjonariuszy Policji. Nie wydaje się bowiem, aby termin 5 lat był zbyt krótki i czynił prawo do wznowienia postępowania dyscyplinarnego iluzorycznym lub nieefektywnym. Trudno zresztą byłoby twierdzić, że przyjęty w art. 135r ust. 5 ustawy o Policji 5-letni termin jest niekonstytucyjny,

a konstytucyjność terminu ograniczającego wznowienie postępowania dyscyplinarnego funkcjonariuszy Policji „zaczyna się” od np. 6, 7 lub 8 lat. Należy przy tym mieć na uwadze, że sytuacja, która wywoła jakieś wątpliwości co do prawidłowości prawomocnego orzeczenia dyscyplinarnego, może się ujawnić w zasadzie w każdym czasie, nawet po kilkunastu latach od zakończenia postępowania dyscyplinarnego. Tymczasem ustawodawca, ażeby uczynić zadość wartościom konstytucyjnym związanym ze stabilnością prawomocnych orzeczeń, musi się na jakiś konkretny termin zdecydować i w tym zakresie dysponuje znaczną swobodą prawodawczą.

Trzeba zresztą mieć na względzie, że 5-letni termin na wznowienie postępowania ma zastosowanie nie tylko w postępowaniu dyscyplinarnym funkcjonariuszy Policji. Przykładowo można wskazać na postępowanie dyscyplinarne funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego i art. 137 ust. 5 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 1411 ze zm.) w brzmieniu: „Postępowania dyscyplinarnego nie wznowia się po upływie 5 lat od dnia uprawomocnienia się orzeczenia”, postępowanie dyscyplinarne funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego i art. 141 ust. 5 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 1106 ze zm.) w brzmieniu: „Postępowania dyscyplinarnego nie wznowia się po upływie 5 lat od dnia uprawomocnienia się orzeczenia”.

7. Poczynione powyżej rozważania upoważniają do stwierdzenia, że art. 135r ust. 5 ustawy o Policji w zakresie, w jakim uniemożliwia wznowienie postępowania dyscyplinarnego, zakończonego orzeczeniem o uznaniu funkcjonariusza Policji winnym popełnienia przewinienia dyscyplinarnego wypełniającego jednocześnie znamiona przestępstwa i wymierzeniu kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby, po upływie okresu pięciu lat od uprawomocnienia się tego orzeczenia, nawet w sytuacji, gdy został on następnie w postępowaniu karnym dotyczącym tego samego czynu prawomocnie uniewinniony, **jest zgodny** z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

8. Gdy idzie o kolejny zarzut skarżącego, tj. niezgodności art. 135r ust. 5 ustawy o Policji z art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, to w pierwszej kolejności należy zakwestionować przedstawioną przez niego argumentację, która – jak się wydaje – ma uzasadniać stanowisko o nierównym dostępie do służby publicznej w ramach grupy, jaką są funkcjonariusze Policji. Argumentacja ta opiera się na nieporozumieniu, gdyż kwestionowany art. 135r ust. 5 ustawy o Policji ma zastosowanie do wszystkich policjantów, a zatem żaden z nich nie może skutecznie żądać wznowienia postępowania dyscyplinarnego po upływie 5 lat od dnia uprawomocnienia się orzeczenia dyscyplinarnego. Tym samym każdy funkcjonariusz Policji został na gruncie tego przepisu potraktowany tak samo. Za nieporozumienie trzeba również uznać stanowisko skarżącego o różnicowaniu „sytuacji osób, które zostały uniewinnione prawomocnym wyrokiem karnym w zależności od daty wydania orzeczenia w ich sprawie przez sąd karny”. Wszak kwestionowany art. 135r ust. 5 ustawy o Policji nie wiąże żadnych skutków prawnych z datą wydania orzeczenia przez sąd karny, a tym bardziej nie różnicuje na tej podstawie sytuacji prawnej policjantów.

9. Za niezgodnością art. 135r ust. 5 ustawy o Policji z art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji nie może również przemawiać odmienne uregulowanie kwestii ograniczeń czasowych w odniesieniu do wznowienia postępowania dyscyplinarnego w wypadku innych służb niż Policja. Skarżący zasadnie dostrzega, że w tym zakresie występują zarówno podobieństwa, jak i różnice. Jak już była o tym mowa, 5-letni termin na wznowienie postępowania ma zastosowanie nie tylko w postępowaniu dyscyplinarnym funkcjonariuszy Policji, ale również np. w postępowaniu dyscyplinarnym funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego i funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego. Dłuższy, bo 10-letni termin na wznowienie postępowania, przewidziany jest w postępowaniu dyscyplinarnym funkcjonariuszy Straży Granicznej (§ 38 ust. 3 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.). Z kolei krótszy, bo 3-letni termin na wznowienie postępowania, przewidziany jest w postępowaniu dyscyplinarnym funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (§ 49 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 grudnia

2004 r. w sprawie udzielania wyróżnień i przeprowadzania postępowań dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego; t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 60). W końcu w obowiązującym systemie prawa jest i takie rozwiązanie, zgodnie z którym ograniczenia czasowe odnoszące się do wznowienia postępowania dyscyplinarnego dotyczą tylko wznowienia na niekorzyść funkcjonariusza. Rozwiązanie to przewidziane jest w § 40 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 maja 2002 r. w sprawie warunków i trybu przeprowadzania postępowania dyscyplinarnego wobec funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu (Dz. U. Nr 78, poz. 711), który stanowi, że wznowienie postępowania dyscyplinarnego na niekorzyść funkcjonariusza Biura Ochrony Rządu nie może nastąpić po upływie terminów określonych w art. 119 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 170 ze zm.; dalej: ustawa o BOR). Terminy te to: 90 dni od dnia otrzymania przez przełożonego wiadomości o popełnieniu przewinienia dyscyplinarnego uzasadniającego wszczęcie postępowania (ust. 1) i 1 rok od dnia popełnienia czynu (ust. 2).

Trzeba mieć jednak na uwadze, że Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie stoi na stanowisku o dopuszczalności – z perspektywy art. 32 i art. 60 Konstytucji – odmiennego regulowania (różnicowania) postępowań dyscyplinarnych w odniesieniu do różnych grup zawodowych. U podstaw tego stanowiska leżą liczne różnice występujące między poszczególnymi grupami zawodowymi, dotyczące m.in. deontologii poszczególnych zawodów, podstaw nawiązania stosunków pracy (zatrudnienia), celów i zadań im przypisanych, stopnia ochrony interesu publicznego, jaki poszczególne zawody realizują (zob. zwłaszcza wyrok TK z 2 września 2008 r., sygn. akt K 35/06, gdzie przeanalizowano różnice w zakresie postępowania dyscyplinarnego różnych służb mundurowych i stanowczo odrzucono możliwość opierania na nich zarzutu niekonstytucyjności, stwierdzając: „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”; zob. również wyrok TK z 8 października 2002 r., sygn. akt K 36/00 i przywołany tam wyrok TK z 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97, gdzie na gruncie art. 60 Konstytucji stwierdzono, że władza publiczna uprawniona

jest do „ustalenia szczegółowych warunków dostępu do konkretnej służby, ze względu na jej rodzaj i istotę”).

Sygnalizowane powyżej relewantne różnice między Policją a np. Strażą Graniczną lub Biurem Ochrony Rządu, w zakresie chociażby celów i zadań im przypisanych, są oczywiste i nie wymagają szerszego omawiania. Dość wskazać, że Biuro Ochrony Rządu wykonuje wyłącznie zadania z zakresu ochrony dość wąsko określonych osób, obiektów i urzędzeń (zob. art. 1 ust. 1 i art. 2 ustawy o BOR), gdy tymczasem Policja ma niezwykle szeroko określone zadania z zakresu ochrony bezpieczeństwa wszystkich ludzi oraz utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego, których to zadań nie da się w sposób wyczerpujący wyliczyć (zob. art. 1 ust. 1, 2 i 3 ustawy o Policji). Tym samym nie sposób kwestionować odmienności zachodzących w zakresie postępowań dyscyplinarnych dotyczących funkcjonariuszy Policji i funkcjonariuszy innych służb.

10. Na aprobatę nie zasługuje także i ta argumentacja skarżącego, w ramach której podnosi on, iż kwestionowane ograniczenie dostępu do służby publicznej jest nieproporcjonalne, albowiem „dobra chronione” przez art. 135r ust. 5 ustawy o Policji „nie pozostają w proporcji do ciężarów nałożonych na obywatela, któremu wymierzono karę wydalenia ze służby, a który następnie uzyskał podstawy do wznowienia postępowania i winien mieć możliwość wzruszenia orzeczenia dyscyplinarnego po wydaniu prawomocnego wyroku uniewinniającego”. W tym zakresie należy odesłać do wcześniejszych rozważań, gdzie wykazano, że art. 135r ust. 5 ustawy o Policji służy zapewnieniu stabilności (trwałości, niezmienności) prawomocnych orzeczeń dyscyplinarnych, a w konsekwencji zabezpieczeniu pewności obrotu prawnego i stabilności prawnej, co jest istotne z perspektywy porządku publicznego, prawa do sądu oraz zasad bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa. Wcześniejsze rozważania udowodniły również, że przyjęte w art. 135r ust. 5 ustawy o Policji ograniczenie czasowe nie jest ograniczeniem, któremu można zarzucić nadmierną restrykcyjność czy też nieproporcjonalność, gdy idzie o limitowanie możliwości wznowienia postępowania dyscyplinarnego funkcjonariuszy Policji. Zwłaszcza, że Konstytucja nie gwarantuje nieograniczonej w czasie możliwości wzruszania ostatecznych orzeczeń dyscyplinarnych.

11. W końcu należy dostrzec, że w sytuacji faktycznej i prawnej skarżącego nie da się w sposób uprawniony twierdzić, iż jest on pozbawiony dostępu do służby publicznej, jaką jest służba w Policji. Trzeba mieć bowiem na uwadze, że w toku postępowania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w W (sygn. akt) i Naczelnym Sądem Administracyjnym (sygn. akt) w przedmiocie odmowy wznowienia postępowania dyscyplinarnego – jak wynika z uzasadnień wyroków tych sądów – organ Policji, tj. Komendant Główny Policji, wyraźnie zadeklarował, iż „skarżący może zgłosić zamiar ponownego wstąpienia do służby w Policji”, gdyż: „Mimo iż w obrocie prawnym istnieje prawomocne orzeczenie dyscyplinarne o wydaleniu ze służby, to wydanie i uprawomocnienie się wyroku uniewinniającego funkcjonariusza znosi skutki ukarania w zakresie przydatności ukaranego do służby, jeżeli ten zgłosi taki akces”. Zatem skarżący ma pełną możliwość powrotu do służby w Policji, czemu w szczególności nie stoi na przeszkodzie niedopuszczalność wznowienia postępowania dyscyplinarnego z powodu upływu 5-letniego terminu.

12. Powyższe rozważania dają podstawy, aby twierdzić, że art. 135r ust. 5 ustawy o Policji w zakresie, w jakim uniemożliwia wznowienie postępowania dyscyplinarnego, zakończonego orzeczeniem o uznaniu funkcjonariusza Policji winnym popełnienia przewinienia dyscyplinarnego wypełniającego jednocześnie znamiona przestępstwa i wymierzeniu kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby, po upływie okresu pięciu lat od uprawomocnienia się tego orzeczenia, nawet w sytuacji, gdy został on następnie w postępowaniu karnym dotyczącym tego samego czynu prawomocnie uniewinniony, **jest zgodny** z art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

13. Przechodząc do analizy kolejnego zarzutu skargi konstytucyjnej, zgodnie z którym art. 135r ust. 5 ustawy o Policji ma być niezgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji, w pierwszej kolejności należy wskazać, że mamy tu do czynienia z argumentacją w dużym stopniu zbieżną z tą, jaka została przedstawiona przez skarżącego dla uzasadnienia zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Mianowicie skarżący, analogicznie jak w wypadku tego ostatniego zarzutu, kwestionuje niemożność wznowienia postępowania dyscyplinarnego po upływie 5 lat od dnia

uprawomocnienia się orzeczenia dyscyplinarnego. Przy czym zwraca uwagę na specyficzny tego skutek, jakim jest niemożność kontroli orzeczenia dyscyplinarnego z perspektywy jego zgodności z prawem, co pozbawia skarżącego „prawa do skutecznego żądania naprawienia szkody wyrządzonej niezgodnym z prawem działaniem władzy państwowej w rozumieniu art. 77 ust. 1 Konstytucji RP”.

Słabość przedstawionego powyżej zarzutu wynika już z założenia, na jakim jest on oparty. Otóż skarżący zakłada, że prawomocne orzeczenie dyscyplinarne, mocą którego wydano go ze służby w Policji, jest – po pierwsze – niezgodne z prawem i – pod drugie – wyrządziło mu szkodę. Tymczasem analiza uzasadnienia skargi konstytucyjnej, jak i faktycznych oraz prawnych realiów sprawy skarżącego, nie pozwalają na takie założenie, a tym bardziej na potraktowanie go jako oczywistego. W szczególności należy podkreślić, że uzasadnieniem dla przyjmowanego przez skarżącego założenia nie może być wydanie przez sąd karny wyroku uniewinniającego. Jak już bowiem była o tym mowa, między dotyczącymi tego samego czynu postępowaniem karnym a postępowaniem dyscyplinarnym nie zachodzi daleko idąca współzależność, gdyż czyn traktowany jako przewinienie dyscyplinarne jest czymś zupełnie innym niż ten sam czyn kwalifikowany jako przestępstwo. Tym samym wyrok uniewinniający w postępowaniu karnym dotyczącym danego czynu nie oznacza wadliwości orzeczenia dyscyplinarnego, w którym przypisano odpowiedzialność dyscyplinarną za ten czyn. Dzieje się tak dlatego, że wydanie w odniesieniu do danego czynu wyroku uniewinniającego w postępowaniu karnym nie oznacza jednocześnie braku naruszenia dyscypliny służbowej lub nieprzestrzegania zasad etyki zawodowej. To, że funkcjonariusz Policji poprzez swoje zachowanie nie popełnił przestępstwa, nie oznacza że owo zachowanie nie było np. naganne etycznie.

14. Wymaga równocześnie zauważenia, że zawartość normatywna art. 135r ust. 5 ustawy o Policji nie ingeruje bezpośrednio w prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej (art. 77 ust. 1 Konstytucji). W szczególności unormowany w kwestionowanym przepisie 5-letni termin nie jest terminem limitującym dochodzenie odszkodowania za szkodę wyrządzoną niezgodnym z prawem prawomocnym orzeczeniem dyscyplinarnym. Może się jednak zdarzyć tak, że art. 135r ust. 5 ustawy o Policji niejako pośrednio uniemożliwi dochodzenie

rzeczonego odszkodowania. Mianowicie, po upływie przewidzianego w tym przepisie terminu, nie jest dopuszczalne wznowienie postępowania dyscyplinarnego, kiedy to nadal wchodzi w grę stwierdzenie, że „orzeczenie [prawomocne orzeczenie dyscyplinarne – uwaga własna] wydano z naruszeniem obowiązujących przepisów” (art. 135r ust. 1 pkt 3 ustawy o Policji). To zaś może być pierwszym etapem dochodzenia odszkodowania za szkodę wynikłą z takiego wadliwego orzeczenia dyscyplinarnego.

Przedstawiony powyżej pośredni skutek funkcjonowania w systemie prawa art. 135r ust. 5 ustawy o Policji trudno jednak uznać za argument na rzecz niezgodności tego przepisu z art. 77 ust. 1 Konstytucji. Wynika to już z tego, że art. 77 ust. 1 Konstytucji nie zapewnia nieograniczonej czasowo możliwości dochodzenia wynagrodzenia szkody, jaka została wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Tym samym ustawodawca jest konstytucyjnie legitymowany do wprowadzania ograniczeń czasowych, gdy idzie o realizację prawa z art. 77 ust. 1 Konstytucji, jeżeli ma to służyć afirmacji innych wartości konstytucyjnych. Jak wskazano w cytowanym już wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 15 maja 2000 r. (sygn. akt SK 29/99): „Podobnie jak z zasady państwa prawnego nie wynika nieograniczona w czasie możliwość wzruszania ostatecznych decyzji administracyjnych [...], tak też art. 77 konstytucji nie można interpretować w sposób wyłączający możliwość ograniczeń czasowych, jeśli chodzi o skierowanie na drogę sądową sprawy naruszenia praw lub wolności jednostki oraz domaganie się odszkodowania od państwa za niezgodne z prawem działania jego organów. Ograniczenia te są konieczne z uwagi na wartość, którą jest stabilność stosunków prawnych oraz rosnące z czasem trudności dowodowe w prowadzeniu ewentualnego nadzwyczajnego postępowania weryfikacyjnego [...]”. Z kolei, jak wywiedziono w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 1 kwietnia 2008 r. (sygn. akt SK 77/06), przyjmowane przez ustawodawcę rozwiązania prawne, umożliwiające dochodzenie szkód wyrządzonych przez niezgodne z prawem prawomocne orzeczenia sądowe, „powinny uwzględniać także takie wartości konstytucyjne jak ochrona zaufania jednostki do państwa i prawa, pewność prawa i bezpieczeństwo prawne. Z tego względu regulacje ustawowe urzeczywistniające rozważane prawo powinny w możliwie najszerszym zakresie zapewniać stabilność prawomocnych orzeczeń sądowych. Jak podkreśla się w polskiej doktrynie prawa, «w każdym systemie prawnym jest [...] konieczne znalezienie odpowiedniego mechanizmu, który –

zapewniając ochronę kompensacyjną przed wadliwymi orzeczeniami i decyzjami – nie będzie jednocześnie destabilizował stanu prawnego ukształtowanego w wyniku prawomocnych rozstrzygnięć organów władzy publicznej» (M. Safjan, *Odpowiedzialność władzy publicznej (po 1 września 2004 r.)*, Warszawa 2004, s. 66)”.

Mając to na uwadze należy stwierdzić, że wskazany powyżej pośredni skutek funkcjonowania w systemie prawa art. 135r ust. 5 ustawy o Policji dla dochodzenia odszkodowania za szkodę wynikłą z niezgodnego z prawem orzeczenia dyscyplinarnego, jest konstytucyjnie legitymowany tak samo, jak jego skutek bezpośredni, jakim jest czasowe ograniczenie możliwości wznowienia postępowania dyscyplinarnego funkcjonariuszy Policji. Odsyłając do szerszych rozważań na ten temat, poczynionych we wcześniejszym fragmencie niniejszego pisma dotyczącym zgodności art. 135r ust. 5 ustawy o Policji z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, w tym miejscu należy jedynie podnieść, że w obu tych wypadkach (pośredniego i bezpośredniego skutku funkcjonowania w systemie prawa art. 135r ust. 5 ustawy o Policji) chodzi o zapewnienie stabilności (trwałości, niezmienności) prawomocnych orzeczeń dyscyplinarnych, a w konsekwencji zabezpieczenie pewności obrotu prawnego i stabilności prawnej, co jest istotne z perspektywy porządku publicznego, prawa do sądu oraz zasad bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa. Ponadto, jak już była o tym mowa, przyjęte w art. 135r ust. 5 ustawy o Policji ograniczenie czasowe nie jest nadmiernie restrykcyjne czy też nieproporcjonalne, zwłaszcza że art. 77 ust. 1 Konstytucji nie gwarantuje nieograniczonej czasowo możliwości dochodzenia wynagrodzenia szkody, jaka została wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej.

15. Powyższe wywody świadczą o **zgodności** art. 135r ust. 5 ustawy o Policji w zakresie, w jakim uniemożliwia wznowienie postępowania dyscyplinarnego, zakończonego orzeczeniem o uznaniu funkcjonariusza Policji winnym popełnienia przewinienia dyscyplinarnego wypełniającego jednocześnie znamiona przestępstwa i wymierzeniu kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby, po upływie okresu pięciu lat od uprawomocnienia się tego orzeczenia, nawet w sytuacji, gdy został on następnie w postępowaniu karnym dotyczącym tego samego czynu prawomocnie uniewinniony, z art. 77 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

16. Sumując wszystkie poczynione rozważania oraz wyprowadzone z nich wnioski końcowe stwierdzić należy, że art. 135r ust. 5 ustawy o Policji, w zakresie wskazanym w *petitum* stanowiska, **jest zgodny** z: art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 77 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Małgorzata Kidawa-Błońska