

Warszawa, dnia 18 lipca 2013 r.

Trybunał Konstytucyjny
Jana Christiana Szucha 12a
00-918 Warszawa

Skarżący
K **W**
ul.

reprezentowany przez
Marka Niedużaka, *adwokata*
prowadzącego kancelarię pod adresem:
ul. Radomska 16/27
02-323 Warszawa
numer wpisu: 4048

SKARGA KONSTYTUCYJNA

Działając w imieniu **K** **W** , w oparciu o udzielone mi pełnomocnictwo z dnia lipca (*załącznik nr 1*), niniejszym, na podstawie art. 79 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), występuję ze skargą konstytucyjną, wnosząc o stwierdzenie, że przepis:

- **art. 135r ust. 5 ustawy z dnia 26 kwietnia 1990 r. o Policji** (Dz.U. Nr 43, poz. 277 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 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:

- **art. 2 Konstytucji RP;**
- **art. 45 ust. 1 w zw. z art. 2 w zw. z art. 77 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;**
- **art. 60 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;**
- **art. 77 ust. 1 Konstytucji RP.**

Podstawą wniesienia skargi konstytucyjnej jest prawomocny wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia marca 2013 r., sygn. akt , oddalający skargę kasacyjną pełnomocnika skarżącego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w **W** z dnia maja 2012 r., sygn. akt , oddalającego skargę skarżącego na postanowienie nr

Komendanta Głównego Policji z dnia stycznia 2012 r. o odmowie wznowienia postępowania dyscyplinarnego.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia marca 2013 r. został doręczony pełnomocnikowi skarżącego w dniu 22 kwietnia 2013 r., jest prawomocny i nie podlega zaskarżeniu. To z jego wydaniem skarżący łączy naruszenie przysługujących mu konstytucyjnych praw do: 1) rozpatrzenia sprawy zgodnie ze sprawiedliwą procedurą, 2) równego dostępu do służby publicznej oraz 3) wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej.

UZASADNIENIE

1. OPIS STANU FAKTYCZNEGO

Skarżący był funkcjonariuszem Policji, pracował w Komendzie Wojewódzkiej Policji w W , był wielokrotnie nagradzany. Postanowieniem z dnia maja 2001 r., sygn. akt , Prokurator Okręgowy w W przedstawił mu zarzuty popełnienia przestępstw z art.

(Załącznik nr 2 – odpis uzasadnienia postanowienia o przedstawieniu zarzutów z dnia maja 2001 r.)

Komendant Wojewódzki Policji w W (dalej: KWP w W) w związku z tymi zarzutami wszczął postępowanie dyscyplinarne przeciwko skarżącemu, obwiniając go o popełnienie czynów wyczerpujących znamiona zarzucanych mu w postępowaniu karnym przestępstw, wskazanych w postanowieniu o przedstawieniu zarzutów z dnia maja 2001 r.

Orzeczeniem KWP w W z dnia czerwca 2001 r., skarżący został uznany za winnego zarzucanych mu przewinień dyscyplinarnych i wymierzono mu karę dyscyplinarną wydalenia ze służby w Policji. W uzasadnieniu orzeczenia wskazano, że w postępowaniu dyscyplinarnym wykorzystano, za zgodą prokuratora prowadzącego postępowanie przygotowawcze, materiał dowodowy zgromadzony w toku prowadzonego przez Prokuraturę Okręgową w W śledztwa o sygn. Dowodami, które zdaniem KWP w W uzasadniały treść wydanego przez niego orzeczenia były przede wszystkim obciążające zeznania świadków. Wynikało z nich m.in.

W ocenie KWP w W zeznania te były „spójne i jednoznaczne”. Wymaga podkreślenia, że prokurator w toku postępowania dyscyplinarnego odmówił skarżącemu udostępnienia tego materiału dowodowego.

(Załącznik nr 3 – odpis orzeczenia KWP w W w zakresie dotyczącym skarżącego z dnia czerwca 2001 r.)

Wskutek powyższego orzeczenia, na podstawie art. 41 ust. 1 pkt 3 i art. 45 ust. 3 ustawy z dnia 26 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. Nr 43, poz. 277 ze zm; dalej: ustawa o Policji), rozkazem personalnym z dnia lipca 2001 r., nr , KWP w W zwolnił skarżącego ze służby w Policji z dniem lipca 2001 r. Rozkazem personalnym z dnia października 2001 r., nr , Komendant Główny Policji (dalej: KGP) utrzymał w mocy rozkaz personalny z dnia lipca 2001 r.

(Załącznik nr 4 – odpis rozkazu personalnego nr z dnia lipca 2001 r.)

(Załącznik nr 5 – odpis rozkazu personalnego nr z dnia października 2001 r.)

Z uwagi na brak dowodów udziału w popełnieniu zarzucanych przestępstw, wyrokiem z dnia sierpnia 2011 r., który uprawomocnił się w dniu listopada 2011 r., Sąd Okręgowy w W , uniewinnił skarżącego od wszystkich zarzucanych mu czynów, w tym czynów wymienionych uprzednio w postanowieniu o przedstawieniu zarzutów z dnia maja 2001 r. Przede wszystkim w ocenie Sądu Okręgowego w W brak było „bezpośrednich dowodów wskazujących (...) na to, iż K W przekroczył przysługujące mu jako funkcjonariuszowi Policji uprawnienia”. Wymaga zaznaczenia, że Sąd Okręgowy w W uznał zarówno obciążające skarżącego wyjaśnienia i zeznania za niewiarygodne i niespójne. Zdaniem Sądu Okręgowego w W , poprzez składanie obciążających skarżącego wyjaśnień, współskarżeni chcieli doprowadzić do uchylecia stosowania tymczasowego aresztowania oraz zyskać splendor w świecie przestępczym, w którym funkcjonowali. Analizując zeznania jednego ze świadków Sąd Okręgowy w W wskazał, że „Świadek (...) miał zatem nie tylko interes w tym, aby obciążając K W wcześniej opuścić areszt śledczy, ale również wręcz czerpać satysfakcję ze składania zeznań (wcześniej wyjaśnień) na niekorzyść osoby będącej funkcjonariuszem Policji”.

(Załącznik nr 6 – odpis wyciągu z wyroku Sądu Okręgowego w W z dnia sierpnia 2011 r. sygn. akt)

W związku z uprawomocnieniem się wyroku z dnia sierpnia 2011 r., pismem z dnia listopada 2011 r., skarżący zwrócił się do KWP w W o uchylenie rozkazu personalnego z dnia lipca 2001 r., o przywrócenie do służby i o przywrócenie wszystkich praw związanych z pełnieniem służby w Policji.

(Załącznik nr 7 – odpis pisma z dnia listopada 2011 r.)

Pismem z dnia grudnia 2011 r. Zastępca Naczelnika Wydziału Kadr Komendy Wojewódzkiej Policji w W zwrócił się do skarżącego o sprecyzowanie podstawy prawnej żądania uchylecia orzeczenia dyscyplinarnego. Jednocześnie poinformował, że podstawę faktyczną zwolnienia ze służby w Policji stanowiło orzeczenie KWP w W z dnia czerwca 2001 r. w kwestii wymierzenia kary dyscyplinarnej w postaci wydalenia ze służby, oraz, że z uwagi na upływ ustawowego terminu wskazanego w art. 135r ust. 5 ustawy o Policji, tj. 5 lat od dnia uprawomocnienia się orzeczenia, brak jest podstaw do wznowienia postępowania dyscyplinarnego.

(Załącznik nr 8 – odpis pisma z dnia grudnia 2011 r.)

Pismem z dnia grudnia 2011 r. skarżący wniósł o wznowienie postępowania dyscyplinarnego

w oparciu o przesłanki określone w art. 135r ust. 1 pkt 1 ustawy o Policji, (tj. gdy dowody, na podstawie których ustalono istotne dla sprawy okoliczności okazały się fałszywe) oraz w art. 135r ust. 1 pkt 2 ustawy o Policji (tj. z powodu wystąpienia nowych istotnych dla sprawy okoliczności, które nie były znane organowi w toku postępowania dyscyplinarnego). W ocenie skarżącego wskazaną okolicznością było prawomocne uniewinnienie go przez Sąd Okręgowy w W od zarzucanych mu w postępowaniu karnym czynów, które jednocześnie stanowiły podstawę prowadzonego przeciwko niemu postępowania dyscyplinarnego. Skarżący wskazał również, że trwające ponad dziesięć lat postępowanie karne było niezgodne z konstytucyjnie gwarantowanym prawem do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. W jego ocenie za sprzeczny z zasadą demokratycznego państwa prawnego należało uznać fakt, że nie może on skorzystać z przysługujących mu praw ze względu na nierozpatrzenie sprawy przez organy państwa w rozsądnym terminie. Jednocześnie w tym samym piśmie skarżący wnosił o wznowienie postępowania administracyjnego zakończonego wydaniem przez KGP rozkazu personalnego z dnia października 2001 r. zwalnającego ze służby w Policji oraz uchylenie w trybie art. 155 k.p.a wskazanej decyzji i przywrócenie do służby.

(Załącznik nr 9 – odpis pisma z dnia grudnia 2011 r.)

Postanowieniem nr z dnia grudnia 2011 r. KWP w W odmówił wznowienia postępowania z uwagi na upływ pięcioletniego terminu od dnia uprawomocnienia się orzeczenia, w trakcie którego istnieje uprawnienie organu do wznowienia postępowania.

(Załącznik nr 10 – odpis postanowienia KWP w W nr z dnia grudnia 2011 r.)

Skarżący wniósł zażalenie na powyższe postanowienie i powtórzył argumentację przedstawioną we wniosku o wznowienie postępowania. Ponadto podniósł, że zakończenie postępowania dyscyplinarnego i uznanie go za winnego popełnienia zarzucanych mu czynów przed zakończeniem postępowania karnego doprowadziło do funkcjonowania w obrocie prawnym dwóch sprzecznych ze sobą orzeczeń: dyscyplinarnego i karnego.

(Załącznik nr 11- odpis zażalenia na postanowienie KWP w W z dnia grudnia 2011 r.)

Po rozpatrzeniu zażalenia, KGP postanowieniem nr z dnia stycznia 2012 r. utrzymał zaskarżone postanowienie w mocy. Organ podkreślił, że merytoryczne rozpatrzenie wniosku wbrew dyspozycji art. 135r ust. 5 ustawy o Policji stanowiłoby rażące naruszenie prawa.

(Załącznik nr 12 – odpis postanowienia KGP nr z dnia stycznia 2012 r.)

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W (dalej: WSA w W) z dnia lutego 2012 r. skarżący wniósł o uchylenie postanowienia i zasądzenie na jego rzecz kosztów postępowania. Jednocześnie skarżący wniósł o rozważenie przez WSA w W przedstawienia Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego co do zgodności art. 135r ust. 5 ustawy o Policji z art. 2, art. 42 ust. 3, art. 60 w zw. z art. 31 Konstytucji RP, w zakresie, w jakim uniemożliwia on osobie, którą uznano za winną popełnienia zarzucanego jej w postępowaniu dyscyplinarnym czynu będącego przestępstwem lub wykroczeniem albo przestępstwem skarbowym lub wykroczeniem skarbowym, wznowienie postępowania dyscyplinarnego na podstawie prawomocnego uniewinniającego wyroku sądu karnego.

(Załącznik nr 13 – odpis skargi do WSA w W z dnia lutego 2012 r.)

Wyrokiem z dnia maja 2012 r. WSA w W uznał, że skarga nie zasługiwała na uwzględnienie. Wskazał, że stanowisko organu odmawiające wznowienia postępowania dyscyplinarnego z powołaniem się na upływ terminu określonego w art. 135r ust. 5 ustawy o Policji było prawidłowe. WSA w W podkreślił, że w przypadku decyzji administracyjnych wprowadzenie stosownych ram czasowych jest wyrazem dążenia do zapewnienia stabilności stosunków prawnych ukształtowanych decyzją administracyjną. Jednocześnie w ocenie WSA w W określenie ram czasowych uzasadnione jest tym, że upływ czasu może powodować niemożność osiągnięcia celu, jakiemu służyć ma instytucja wznowienia postępowania z powodu, między innymi, trudności dowodowych, wykonania decyzji i nieodwracalności skutków prawnych jakie wywołała. Ponadto WSA w W wskazał, że skarżący może zgłosić zamiar ponownego wstąpienia do służby w Policji.

(Załącznik nr 14 – odpis wyroku WSA w W z dnia maja 2012 r. sygn.)

W skardze kasacyjnej skarżący zaskarżył w całości wyrok WSA w W i zarzucił mu naruszenie przepisów prawa materialnego poprzez zastosowanie art. 135r ust. 5 ustawy o Policji, który jest sprzeczny z Konstytucją RP. W ocenie skarżącego stosując wskazany przepis, WSA w W dał prymat zasadzie trwałości decyzji administracyjnej nad zasadą praworządności.

(Załącznik nr 15 – odpis skargi kasacyjnej od wyroku WSA w W z dnia maja 2012 r.)

Wyrokiem z dnia marca 2013 r. Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) oddalił skargę kasacyjną. NSA zgodził się z argumentacją WSA w W i wskazał, że analiza art. 135r ust. 5 ustawy o Policji w sposób jednoznaczny reguluje, że upływ 5 lat od dnia uprawomocnienia się orzeczenia powoduje niemożność wznowienia postępowania. Z kolei przyczyny, z powodu których skarżący mógł złożyć wniosek o wznowienie postępowania dyscyplinarnego po upływie tego terminu nie mają żadnego znaczenia dla sprawy. NSA podkreślił również, że wniosek skarżącego o zwrócenie się z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego był bezzasadny, gdyż w jego ocenie art. 135r ust. 5 ustawy o Policji jest zgodny z Konstytucją RP.

(Załącznik nr 16 – odpis wyroku NSA z dnia marca 2013 r. sygn.)

Na marginesie należy wskazać, że KWP w W przekazał zgodnie z właściwością Komendzie Głównej Policji pisma skarżącego z dnia listopada 2011 i grudnia 2011 r. w części dotyczącej wznowienia w trybie art. 145 k.p.a. postępowania zakończonego wydaniem rozkazu personalnego z dnia października 2001 r. nr oraz uchylecia wymienionego rozkazu personalnego w trybie art. 155 k.p.a. Pismem z dnia marca 2012 r. skarżący wskazał, że podtrzymuje wyłącznie wniosek o uchYLECIE decyzji o zwolnieniu go ze służby w Policji. Decyzją z dnia kwietnia 2012 r. KGP odmówił uchylecia rozkazu personalnego z dnia października 2001 r. i utrzymanego nim w mocy rozkazu personalnego KWP w W z dnia lipca 2001 r. Organ wskazał, że w związku z tym, iż rozstrzygnięcie dyscyplinarne jest nadal w obrocie prawnym, uchYLECIE powyższych decyzji jest niemożliwe z uwagi na treść art. 41 ust. 1 pkt 3 ustawy o Policji, zgodnie z którym policjanta zwalnia się ze służby w przypadku wymierzenia kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby.

(Załącznik nr 17 – odpis decyzji KGP nr z dnia kwietnia 2012 r.)

2. DOPRECYZOWANIE PRZEDMIOTU SKARGI

Z uwagi na brzmienie art. 135r ust. 5 ustawy o Policji, KWP w odmówił wznowienia postępowania dyscyplinarnego, a KGP podtrzymał to rozstrzygnięcie, w obrocie prawnym funkcjonują dwa sprzeczne ze sobą rozstrzygnięcia – wyrok Sądu Okręgowego w , uniewinniający skarżącego od popełnienia zarzucanych mu przestępstw, a także orzeczenie KWP w o wydaleniu skarżącego ze służby, uznające go winnym popełnienia zarzucanych przewinień dyscyplinarnych.

W konsekwencji skarżący kwestionuje konstytucyjność art. 135r ust. 5 ustawy o Policji. Przepis ten stanowi, iż *„postępowania dyscyplinarnego nie wznowia się po upływie 5 lat od dnia uprawomocnienia się orzeczenia”*. Ogranicza jednak niniejszą skargę konstytucyjną do zakresu, w jakim przepis ten 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 skarżący został następnie w postępowaniu karnym dotyczącym tego samego czynu prawomocnie uniewinniony (dalej: jako zaskarżona norma).

Zaskarżona norma stanowiła podstawę prawną postanowienia nr KGP z dnia stycznia 2012 r., o odmowie wznowienia postępowania dyscyplinarnego, jak również wyroków WSA w oraz NSA, które oddalały skargi wnoszone przez skarżącego. W rezultacie zastosowania zaskarżonej normy KGP oraz sądy administracyjne naruszyły konstytucyjne prawa skarżącego do: 1) rozpatrzenia sprawy zgodnie ze sprawiedliwą procedurą, 2) równego dostępu do służby publicznej oraz 3) wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej.

W związku z powyższym skarżący upatruje niezgodności zaskarżonej normy z następującymi przepisami Konstytucji RP:

Art. 2 Konstytucji RP:

„Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.”

art. 45 ust. 1 Konstytucji RP:

„Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”.

art. 60 Konstytucji RP:

„Obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach”.

w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP:

„Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.

art. 77 ust. 1 Konstytucji RP:

„Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej”.

art. 77 ust. 2 Konstytucji RP:

„Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw”.

Wskutek obowiązywania w systemie prawa art. 135r ust. 5 ustawy o Policji skarżący nie mógł i nadal nie może wszcząć postępowania w przedmiocie wznowienia postępowania zakończonego orzeczeniem dyscyplinarnym z dnia czerwca 2001 r. Od uprawomocnienia się tego orzeczenia (czerwca 2001 r.) do dnia wystąpienia przez skarżącego o wznowienie postępowania tj. dnia listopada 2011 r. upłynął okres 10 lat i pięciu miesięcy. **Skarżący mógł zatem wnioskować o wznowienie postępowania do dnia czerwca 2006 r.**

Organ właściwy do wznowienia postępowania, w skutek upływu terminu, zwolniony jest tym samym z oceny przesłanek wznowienia postępowania zakończonego prawomocny orzeczeniem dyscyplinarnym. W konsekwencji skarżący nie może także wnioskować o uchylenie rozkazu personalnego o zwolnieniu ze służby. W myśl bowiem, art. 41 ust. 3 ustawy o Policji, policjanta zwalnia się ze służby w przypadku wymierzenia kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby. Organ administracji publicznej jest związany treścią orzeczenia dyscyplinarnego, a to nie może być wzruszone po upływie okresu wskazanego w art. 135r ust. 5 ustawy o Policji.

Art. 135r ust. 5 ustawy o Policji znajduje się w rozdziale 10 ustawy o Policji, regulującym odpowiedzialność dyscyplinarną i karną policjantów. Przepis ten wprowadzony został ustawą z dnia 29 października 2003 r. o zmianie ustawy o Policji (Dz.U. Nr 192, poz. 1873 ze zm.) w związku z uregulowaniem w akcie rangi ustawowej szczegółowych zasad odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy. Ustawa ta stanowiła wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2002 r. sygn. akt K. 36/00 stwierdzającego niezgodność art. 139 ust. 2 ustawy o Policji, w części dotyczącej postępowania dyscyplinarnego, z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Upřednio bowiem, problematykę postępowania dyscyplinarnego regulowało rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 grudnia 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu udzielania wyróżnień oraz przeprowadzania postępowania dyscyplinarnego w stosunku do policjantów (Dz.U. z 1998 r. Nr 4, poz. 14 ze zm.). Porównując przepisy tego rozporządzenia z art. 135r ust. 5 ustawy o Policji, dojsć należy do wniosku, że § 39 ust. 3 rozporządzenia ma brzmienie identyczne jak art. 135r ust. 5 ustawy o Policji. Z uzasadnienia projektu tej ustawy nie sposób jednak wywnioskować, jakie powody zdecydowały o tym, że

ustawodawca ograniczył się do przepisania do ustawy dotychczasowej materii podstawowej¹.

3. UZASADNIENIE NIEKONSTYTUCYJNOŚCI ZASKARŻONEJ NORMY

3.1. Charakterystyka postępowania dyscyplinarnego

Postępowanie dyscyplinarne w stosunku do funkcjonariusza Policji uważa się za postępowanie samodzielne i niezależne od postępowania karnego, a funkcjonariusz Policji podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej niezależnie od odpowiedzialności karnej. W świetle orzecznictwa sądów administracyjnych, za konsekwencję dwutorowości obu postępowań należy uznać to, że *„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”*². Ten odrębny charakter wyraża się także w tym, że zgodnie z art. 135p ust. 1 ustawy o Policji *„w zakresie nieuregulowanym w niniejszej ustawie do postępowania dyscyplinarnego stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania karnego, dotyczące wezwań, terminów, doręczeń i świadków, z wyłączeniem możliwości nakładania kar porządkowych. W postępowaniu dyscyplinarnym do świadków nie stosuje się również art. 184 Kodeksu postępowania karnego”*. W uzasadnieniu do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Policji (druk sejmowy nr 1815, Sejm IV kadencji) wprowadzającym art. 135r ust. 5 projektodawcy wskazali, że *„dążąc do maksymalnego określenia w jednym akcie przepisów regulujących postępowania dyscyplinarne, projekt ustawy tylko w niewielkim stopniu korzysta z rozwiązań zawartych w przepisach określających inne procedury”*³.

Zgodnie z art. 138 ustawy o Policji *„od orzeczenia oraz postanowienia kończącego postępowanie dyscyplinarne policjantowi przysługuje prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego”*. W orzecznictwie wskazuje się, że *„W razie prawomocnego orzeczenia dyscyplinarnego do obwinionego policjanta należy wybór środka ochrony prawnej: czy wnieść skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego, czy złożyć wniosek o wznowienie postępowania dyscyplinarnego na zasadzie art. 135 ust. 1 pkt 3 ustawy o Policji; wyboru tego musi dokonać przed upływem trzydziestu dni od dnia doręczenia mu prawomocnego orzeczenia organu dyscyplinarnego II instancji”*. Jeśli chodzi o wznowienie, to jest ono nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia prawomocnego orzeczenia, mającym na celu wzruszenie go z przyczyn, jakie zaistniały nie w trakcie postępowania, ale poza nim, a mogły mieć lub miały wpływ na treść rozstrzygnięcia⁴. W doktrynie podkreśla się, że prawomocne orzeczenia dyscyplinarne mogą być w stosunku do policjanta wzruszone wyłącznie w trybie wznowienia postępowania⁵.

Ten swoisty model odpowiedzialności, będący wynikiem przemieszania przepisów różnych

¹ Por. Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Policji druk sejmowy nr 1815, dostępny pod adresem: <http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/wgdruk/1815> (dostęp w dniu 8 lipca 2013 r.).

² Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 kwietnia 2004 r., sygn. II SA 1561/03, LEX nr 150843.

³ Uzasadnienie dostępne pod adresem: <http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/opisy/1815.htm> (dostęp w dniu 16 lipca 2013 r.).

⁴ Por. T. Grzegorzczak, Komentarz do art. 540 k.p.k. [w:] Kodeks postępowania karnego. Komentarz, LEX 2004.

⁵ W. Kotowski, Komentarz do art. 132 ustawy o Policji [w:] Ustawa o Policji. Komentarz, LEX 2012.

reżimów prawnych (rozstrzygnięcie podlega kontroli sądu administracyjnego, ale w postępowaniu poprzedzającym jego wydanie stosuje się k.p.k.) uważa się za ważny element funkcjonowania Policji, pozwalający na utrzymanie odpowiedniego poziomu dyscypliny wskutek karania za popełnione przewinienia dyscyplinarne⁶.

3.2. Wzorce konstytucyjne

Zasada demokratycznego państwa prawnego

Zasada demokratycznego państwa prawa składa się nie tylko z *expressis verbis* wyrażonych w treści art. 2 Konstytucji RP komponentów (państwa: demokratycznego, prawnego i sprawiedliwego), lecz także z innych, które w sposób immanentny wynikają z aksjologii konstytucyjnej oraz z istoty demokratycznego państwa prawnego⁷. Do podstawowych zasad, wywodzonych z art. 2 Konstytucji RP, należą m.in. zasady: bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasada ta związana jest z bezpieczeństwem prawnym jednostki. Przejawia się w takim stanowieniu i stosowaniu prawa przez państwo, by nie stawało się ono pułapką dla obywatela⁸. To w szczególności z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika ogólny wymóg, aby wszelkie postępowania prowadzone przez organy władzy publicznej w celu rozstrzygnięcia spraw indywidualnych odpowiadały standardom sprawiedliwości proceduralnej. Postępowanie przed wszystkimi organami władzy publicznej, które są prawnie powołane do rozstrzygania o sytuacji jednostki, powinno spełniać pewne wymagania sprawiedliwości i rzetelności⁹.

Prawo do sądu i sprawiedliwej procedury

Prawo do sądu, stanowiące jedno z podstawowych praw jednostki i jedną z fundamentalnych gwarancji praworządności, było wielokrotnie przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego¹⁰. Według ustabilizowanego orzecznictwa Trybunału, na konstytucyjne prawo do sądu składa się w szczególności: (a) prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem; (b) prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnej z wymogami sprawiedliwości i jawności; (c) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd; (d) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawę.

Trybunał podkreśla, że do istoty konstytucyjnego prawa do sądu należy sprawiedliwość proceduralna, a prawo do sądu bez zachowania standardu rzetelności postępowania byłoby prawem

⁶ P. Łabuz, M. Michalski, *Aspekty prawne postępowania dyscyplinarnego w Policji*, *Kwartalnik Prawno-Kryminalistyczny* 2012, nr 6-7, s. 86.

⁷ Por. E. Morawska, *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003, s. 394 oraz W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 2, s. 9 i n.

⁸ Por. np. wyrok TK z 13 listopada 2012 r., sygn. akt K 2/12.

⁹ Por. wyrok TK z 12 kwietnia 2012 r., sygn. akt SK 30/10.

¹⁰ Por. m.in. wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 16 marca 1999 r., sygn. akt SK 19/98; 14 grudnia 1999 r., sygn. akt SK 14/98; 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99; 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 12/99; 19 lutego 2003 r., sygn. akt P 11/02; 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06

fasadowym. Pojęcie sprawiedliwości proceduralnej nie ma ściśle sprecyzowanego znaczenia. Różne koncepcje sprawiedliwości proceduralnej mają jednak wspólne jądro, sprowadzające się do: (a) możliwości bycia wysłuchanym, (b) ujawniania w czytelny sposób motywów rozstrzygnięcia, w stopniu umożliwiającym weryfikację sposobu myślenia sądu (i to nawet jeśli samo rozstrzygnięcie jest niezaskarżalne – legitymizacja przez przejrzystość), a więc unikania dowolności czy wręcz arbitralności w działaniu sądu, (c) zapewnienia przewidywalności dla uczestnika postępowania, przez odpowiednią spójność i wewnętrzną logikę mechanizmów, którym jest poddany¹¹.

Z kolei w wyroku z 10 maja 2000 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że urzeczywistnienie konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu będzie obejmowało 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 tych właśnie powodów wykluczone są w zasadzie z drogi sądowej spory na tle podległości służbowej¹².

Trzeba podkreślić, że konstytucyjne pojęcia „sprawy” i „sądu” muszą być rozumiane autonomicznie w stosunku do pojęć używanych w ustawodawstwie. Trybunał rozpatrywał już sprawy, w których oceniał przez pryzmat art. 45 ust. 1 Konstytucji RP przepisy dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej np. funkcjonariuszy Straży Granicznej¹³.

Prawo do równego dostępu do służby publicznej

Art. 60 Konstytucji RP gwarantuje każdemu obywatelowi korzystającemu z pełni praw publicznych, prawo ubiegania się na jednakowych zasadach o przyjęcie do służby publicznej. W przepisie uregulowano zatem dwie tzw. bezwzględne przesłanki pozytywne warunkujące możliwość skutecznego ubiegania się o przyjęcie do służby publicznej, tj. posiadanie obywatelstwa polskiego oraz posiadanie pełni praw publicznych¹⁴. Wymaga podkreślenia, że zarówno przedstawienie zarzutów oraz postawienie w stan oskarżenia nie jest równoznaczne z pozbawieniem praw publicznych. Instytucja ta jest środkiem karnym, który zgodnie z treścią art. 40 § 2 k.k. może zostać wymierzony przez sąd dopiero w razie skazania na karę pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 3 za przestępstwo popełnione w wyniku motywacji zasługującej na szczególne potępienie.

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny „Celem regulacji konstytucyjnej, a zarazem istotą prawa określonego w art. 60 jest zagwarantowanie każdemu, kto spełnia dwa wskazane wyżej kryteria, że będzie traktowany na jednakowych zasadach, a więc np. z uwzględnieniem tej samej procedury, czy

¹¹ Por. wyrok TK z 16 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 30/05; zob. także wyrok TK z 21 lipca 2009 r., sygn. akt K 7/09.

¹² Por. wyrok K. 21/99, OTK ZU Nr 4/2000, s. 555.

¹³ Por. wyrok TK z 16 listopada 1999 r., sygn. akt SK 11/99.

¹⁴ Por. M. Jabłoński, „Prawo dostępu do służby publicznej” [w:] (red.) B. Banaszak, A. Preisner, Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP, s. 641.

ogólniej – tych samych reguł postępowania kwalifikacyjnego”¹⁵. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „Ustawa musi zatem 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”¹⁶.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się o zawodzie funkcjonariusza Policji w kontekście dostępu do służby publicznej. W tym zakresie przyjął, że Policja jest służbą mundurową, gdzie do cech charakterystycznych należy: 1) wysoka sprawność fizyczna i psychiczna, wymagana w całym okresie pełnienia służby, 2) pełna dyspozycyjność i zależność od władzy służbowej, 3) wykonywanie zadań w nielimitowanym czasie pracy i trudnych warunkach, związanych nierzadko z bezpośrednim narażeniem życia i zdrowia (np. w czasie udziału w obronie kraju lub ochronie bezpieczeństwa obywateli), 4) niewielkie możliwości wykonywania dodatkowej pracy i posiadania innych źródeł utrzymania, ograniczone prawo udziału w życiu politycznym i zrzeszania się¹⁷.

Trybunał Konstytucyjny podkreślał też publicznoprawny status policjantów. Stwierdził w tym zakresie, że „*charakter służby funkcjonariuszy mundurowych jest związany ze szczególną podstawą jej nawiązania, jaką jest mianowanie. Stosunek służbowy funkcjonariuszy mundurowych jest stosunkiem administracyjnym, a decyzje o jego nawiązaniu i rozwiązaniu są decyzjami administracyjnymi, wydawanymi w wyniku postępowania administracyjnego. To znaczy, że służba funkcjonariuszy mundurowych ma charakter stosunku publicznoprawnego. Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o Policji, stosunek służbowy policjanta powstaje w drodze mianowania na podstawie dobrowolnego zgłoszenia się do służby. Mianowanie może nastąpić na okres służby przygotowawczej lub kandydackiej, na okres służby kontraktowej lub na stałe*”¹⁸.

Ponadto, Trybunał wypowiadał się na temat dostępu do służby w Policji, przyjmując założenie, że „*prawo do zajmowania urzędu, stanowiska lub mandatu w organach władzy publicznej nie stanowi prawa nabytego w rozumieniu prawa cywilnego, administracyjnego czy ubezpieczeń społecznych i nie można tu mechanicznie stosować zakazów i nakazów odnoszących się do tych sfer. Swoboda ustawodawcy ingerowania w sytuację prawną funkcjonariuszy publicznych jest znacznie większa, bo wynika z publicznoprawnego charakteru pełnionych przez nich funkcji*”¹⁹. W wypadku policjantów „*szczególny charakter służby publicznej służb mundurowych umożliwia odmienne i bardziej rygorystyczne – niż w wypadku pozostałych zawodów i funkcji – ukształtowanie statusu służbowego, w tym zakresie jego utraty*”. Na poziomie bardziej szczegółowym Trybunał Konstytucyjny stwierdzał także, iż „*artykuł 60 Konstytucji wymaga, aby zasady dostępu do służby*

¹⁵ Por. wyrok TK z dnia 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99; <http://www.trybunal.gov.pl/orzeczenia/otk.htm>.

¹⁶ Por. wyrok TK z dnia 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97, <http://www.trybunal.gov.pl/orzeczenia/otk.htm>.

¹⁷ Por. wyroki TK z: 19 października 2004 r., sygn. K 1/04, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 93; 27 stycznia 2003 r., sygn. SK 27/02, OTK ZU nr 1/A/2003, poz. 2; 14 grudnia 1999 r., sygn. SK 14/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 163; 23 września 1997 r., sygn. K 25/96, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 36; 2 września 2008, sygn. K 36/06 OTK-A nr 7/2008, poz. 120.

¹⁸ Tak w powołanym wyżej wyroku TK o sygn. K 35/06

¹⁹ Por. wyrok o sygn. K 35/06, odwołujący się do wyroków z: 23 kwietnia 1996 r., sygn. K 29/95, OTK ZU nr 2/1996, poz. 10; 3 listopada 1999 r., sygn. K 13/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 155.

publicznej były takie same dla wszystkich obywateli posiadających pełnię praw publicznych (...) ustawa musi zatem 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. Przy czym nie odbiera to władzy publicznej możliwości ustalenia szczegółowych warunków dostępu do konkretnej służby, ze względu na jej rodzaj i istotę. W systemach demokratycznych zasadą jest selekcyjny charakter naboru do służby publicznej. Ustawa powinna również określić kryteria zwalniania ze służby oraz procedurę podejmowania decyzji w tym zakresie, tak aby wykluczyć wszelką dowolność działania władz publicznych. Konieczne jest także 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”²⁰.

Prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej

Z kolei art. 77 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Za „niezgodne z prawem działanie” uważa się sytuacje, w których niezgodność ta została stwierdzona w drodze odpowiednich postępowań przed organami władzy publicznej. Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że „art. 77 ust. 1 Konstytucji RP ma charakter materialnoprawny, odnosi się do każdego działania organów władzy publicznej, nie jest oparty na zasadzie winy funkcjonariusza publicznego oraz określa przesłanki do naprawienia szkody”²¹.

Z kolei art. 77 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw. Trybunał Konstytucyjny uważa art. 77 ust. 2 za uzupełnienie i rozwinięcie art. 45 ust. 1, za *lex specialis* wobec niego²². Utrwalonym jest pogląd, że art. 77 ust. 2 zabrania ustawodawcy zamykania sądowej drogi dochodzenia naruszonych praw i wolności oraz należności z tego tytułu. Ograniczenia w tym zakresie mogą być wprowadzone jedynie konstytucyjnie. Skierowany do ustawodawcy zakaz ten nie obejmuje natomiast wprowadzania ustawowych wymogów formalnych dotyczących wszczynania postępowania sądowego w tych sprawach, ani wprowadzania odpłatności tego postępowania²³. Celem tego jest skłonienie podmiotu dochodzącego naruszonych praw i wolności do dokładnego zbadania, czy w sprawie rzeczywiście naruszenie to nastąpiło i ochrona przed pochopnym korzystaniem z drogi sądowej. Środki te nie mogą dla skarżącego przybrać postaci bariery ekonomicznej lub prawnej, bądź naruszać innych zasad konstytucyjnych.

²⁰ Por. wyrok TK sygn. K 36/00, powtarzający częściowo tezy wyroku z 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50

²¹ Por. wyrok TK z dnia 1 marca 2011 r., sygn. P 21/09, OTK-A 2011/2/7.

²² Wyrok TK z 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99, OTK 2000, Nr 4, poz. 109.

²³ (zob. np. wyr. TK z 7.3.2006 r., SK 11/05, OTK-A 2006, Nr 3, poz. 27; wyr. TK z 12.9.2006 r., SK 21/05, OTK-A 2006, Nr 8, poz. 103).

Zakaz naruszania istoty praw i wolności konstytucyjnych

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego zasada proporcjonalności, która wyznacza dopuszczalny zakres ograniczeń korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, wymaga zbadania, czy kwestionowana norma spełnia trzy warunki: przydatności, konieczności i proporcjonalności w ścisłym tego słowa znaczeniu. Ustanowione ograniczenia spełniają wymóg proporcjonalności, jeżeli: 1) wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (zasada przydatności); 2) regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (zasada konieczności); a ponadto 3) jej efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zasada proporcjonalności w ścisłym tego słowa znaczeniu)²⁴. Przepis wprowadzający ograniczenie jest niezgodny z Konstytucją RP, jeżeli te same efekty można osiągnąć za pomocą środków, które w mniejszym zakresie limitują korzystanie z wolności lub prawa podmiotowego. Trybunał Konstytucyjny podkreślał, iż istotą tak rozumianego zakazu nadmiernej ingerencji jest uznanie, że ustawodawca nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza zapoznających proporcję pomiędzy stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie. W tym ogólnym ujęciu zakaz nadmiernej ingerencji pełni funkcję ochronną w stosunku do wszystkich praw i wolności jednostki (choć, oczywiście, kryteria „nadmierności” muszą być relatywizowane, m.in. z uwagi na charakter poszczególnych praw i wolności). Jego adresatem jest państwo, które powinno działać wobec jednostki w sposób wyznaczony rzeczywistą potrzebą. Zakaz ten staje się więc jednym z przejawów zasady zaufania obywatela do państwa, a tym samym – jednym z wymagań, jakie demokratyczne państwo prawne nakłada na swoje organy²⁵.

3.2. Niezgodność zaskarżonej normy z powołanymi wzorcami konstytucyjnymi

Naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego

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. Zaskarżona norma narusza też zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Powoduje bowiem sytuację, że osoba, którą wydalono ze służby w Policji, nie ma prawnej możliwości powrotu do służby, po tym, jak okazało się, że przyczyny decyzji o wydaleniu w istocie nigdy nie istniały. Zakreślenie tak wąskich granic czasowych dla możliwości wznowienia postępowania jest też niezgodne z wymaganiami sprawiedliwości i rzetelności, szczególnie przy uwzględnieniu realiów funkcjonowania polskiego wymiaru sprawiedliwości i tego, że często

²⁴ Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 marca 2007 r., sygn. K 29/06.

²⁵ Por. orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94 oraz wyroki TK z: 22 lutego 2005 r., sygn. akt K 10/04 i 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 34/99.

postępowania karne dobiegają końca po upływie okresu dłuższego niż pięciu lat, zwłaszcza, gdy dotyczą podejrzenia popełnienia przestępstw w ramach przestępczości zorganizowanej.

Naruszenie prawa do rozpatrzenia sprawy zgodnie ze sprawiedliwą procedurą w związku z wymaganiami wynikającymi z zasady demokratycznego państwa prawnego i z zakazem zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw

Jak była już mowa powyżej, art. 2 Konstytucji RP zobowiązuje ustawodawcę, by wszelkie postępowania prowadzone przez organy władzy publicznej w celu rozstrzygnięcia spraw indywidualnych odpowiadały pewnym standardom sprawiedliwości i rzetelności. Oparciem dla sprawiedliwości proceduralnej, która winna obowiązywać również w odniesieniu do postępowań dyscyplinarnych, są też art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji RP. Zaskarżona norma narusza te standardy konstytucyjne. Ustanawiając pięcioletni termin dla możliwości wznowienia postępowania dyscyplinarnego w sposób nieproporcjonalny i arbitralny ogranicza możliwość oczyszczenia swojego dobrego imienia po uzyskaniu korzystnego - w tym przypadku uniewinniającego - rozstrzygnięcia przed sądem karnym. Za zastosowaniem wyżej wymienionych wzorców kontroli konstytucyjnej w stosunku do zaskarżonej normy przemawia to, że reguluje ona postępowanie dyscyplinarne, które wiąże się z władczym i arbitralnym rozstrzygnięciem o sferze praw obywatela, jak również to, że postępowanie to jest odpowiednio regulowane przepisami procedury karnej.

Zaskarżona norma narusza konstytucyjne prawo do uruchomienia procedury, w której rozstrzygnięta ma być sprawa, a zarazem prawo do bycia wysłuchanym. Co więcej, takie ograniczenie nie mieści się w granicach zakreślonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Jest bowiem tak uciążliwe, że w istocie niweczy możliwość sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy dyscyplinarnej pozostającej w ścisłym związku z zakończoną po więcej niż pięciu latach sprawą karną. Nie sposób również wskazać interesu publicznego, który miałby w ten sposób podlegać ochronie. Nie jest nim na pewno bezpieczeństwo obrotu, ani też stabilność stosunków prawnych, bo trudno za „bezpieczną” i „stabilną” uznać sytuację, kiedy w obrocie prawnym funkcjonują dwa przeciwstawne rozstrzygnięcia w odniesieniu do tego samego stanu faktycznego: uniewinniająca - sądu powszechnego oraz uznająca odpowiedzialność dyscyplinarną – właściwego komendanta Policji.

W żadnym wypadku nie można też uznać, że brak możliwości wznowienia postępowania dyscyplinarnego jest sanowany przez możliwość wystąpienia ze skargą do sądów administracyjnych. W doktrynie podkreśla się, że „kompetencja kasacyjna przyznana sądom administracyjnym daje jednostce prawo do rozstrzygnięcia sporu o zgodność z prawem zaskarżonej decyzji, jednak bez merytorycznego rozstrzygnięcia”²⁶. Także Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że skarga do sądu administracyjnego nie jest korelatem decyzji odwoławczego organu administracyjnego²⁷. Oznacza to, że prawa do sprawiedliwej procedury nie wyczerpuje możliwość

²⁶ Por. B. Adamiak, Weryfikacja rozstrzygnięć w toku instancji, [w:] Prawo procesowe administracyjne. System prawa administracyjnego, t. 9, red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, Warszawa 2010, s. 204

²⁷ Por. wyrok TK z 11 maja 2004 r., sygn. K 4/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 41

kasatoryjnej kontroli ze strony sądownictwa administracyjnego. Wydaje się, że ten pogląd Trybunału odnieść należy nie tylko do braku kontroli instancyjnej w ramach procedury administracyjnej, ale także do braku możliwości wznowienia postępowania. A zatem to, że osobie, która została prawomocnie uniewinniona w postępowaniu karnym dotyczącym tego samego czynu, w związku z którym wcześniej została dyscyplinarnie wydalona z Policji, po pięciu latach nie przysługuje możliwość wznowienia postępowania dyscyplinarnego, stanowi naruszenie prawa do sprawiedliwej procedury, nawet mimo tego, że ma możliwość sąwoadministracyjnej kontroli decyzji o odmowie wznowienia.

Naruszenie równego dostępu do służby publicznej

W kontekście zgodności z art. 60 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, w przedmiotowej sprawie wątpliwości konstytucyjne budzi przede wszystkim różnicowanie sytuacji osób, które zostały uniewinnione prawomocnym wyrokiem karnym w zależności od daty wydania orzeczenia w ich sprawie przez sąd karny. 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.

W sytuacji, gdy istnieje cezura czasowa w art. 135r ust. 5 ustawy o Policji i braku w ustawie z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora oraz postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 179, poz. 1843 ze zm.) limitów czasowych rozpoznawania spraw, mamy do czynienia z niekonsekwencją ustawodawcy.

WSA w W w wyroku z dnia maja 2012 r. wskazał, że „wprowadzenie cezury czasowej w art. 135r ust. 5 ustawy o Policji jest wyrazem dążenia do zapewnienia stabilności stosunków prawnych ukształtowanych decyzją administracyjną, ich nienaruszalności, gdy przetrwały już pewien czas. Jest zatem wyrazem kompromisu pomiędzy zasadą praworządności a zasadą trwałości decyzji administracyjnej, na rzecz zasady trwałości decyzji administracyjnej”. Jednocześnie, w ocenie WSA w W , upływ czasu uniemożliwiać może osiągnięcia celu, jakiemu służyć ma instytucja wznowienia postępowania. Połączenie przytoczonej argumentacji WSA w W z którąś z sześciu przesłanek materialnoprawnych wyliczonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, mogących uzasadnić wprowadzanie ograniczeń, wywołuje trudności.

Wydaje się, że jedyną z wartości wyliczonych w katalogu wskazanym w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, z którą ewentualnie można powiązać wprowadzenie przedmiotowego ograniczenia dostępu do służby publicznej jest porządek publiczny. W doktrynie wskazuje się, że za porządek publiczny jest systemem „urządzeń prawno-publicznych i stosunków społecznych powstających i kształtujących się w miejscach publicznych i niepublicznych, którego celem i zadaniem jest zwłaszcza ochrona

życia, zdrowia, mienia obywateli i mienia społecznego i zapewnienie normalnej działalności instytucji, zakładów, przedsiębiorstw państwowych, społecznych i prywatnych oraz eliminowanie (usuwanie) różnego rodzaju uciążliwości niebezpiecznych lub niedogodnych dla społeczeństwa i jednostek”²⁸. Natomiast zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, porządek publiczny obejmuje efektywne funkcjonowanie organów władzy publicznej²⁹. Wątpliwe jest jednak, czy ochrona dobra w postaci „porządku publicznego” jest do pogodzenia z sytuacją, obowiązywania w systemie prawa dwóch rozbieżnych rozstrzygnięć – co prawda odrębnych przedmiotowo – ale wydanych w postępowaniu wszczętym z uwagi na tożsame okoliczności faktyczne (podejrzanie popełnienia określonych czynów).

Nawet, jeśli przyjąć, że ograniczenie dostępu do służby publicznej uregulowane w zaskarżonym przepisie jest uzasadnione ochroną porządku publicznego, przyjęty zakres ograniczenia wykracza poza granice przyjęte w państwie demokratycznym. Oznacza to, że jest ono nie do pogodzenia z zasadą proporcjonalności. Regulacja z art. 135r ust. 5 ustawy o Policji nie spełnia testu proporcjonalności. Można się zgodzić, że jej głównym celem jest zapewnienie stabilności stosunków prawnych (w aspekcie zatrudnienia) i bez wątpienia stosowanie go przez uprawnione organy Policji przepisu prowadzi do realizacji tego celu. Oto bowiem, po upływie określonego czasu, nie można już wznowić postępowania dyscyplinarnego.

Pojawia się jednak pytanie, czy przedmiotowe ograniczenie czasowe jest niezbędne dla ochrony jednej ze sfer interesu publicznego, wymienionego w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, tj. porządku publicznego. W tym miejscu należy podkreślić, że ograniczenia czasowe wznowienia postępowania dyscyplinarnego zostały również wprowadzone w ramach przepisów dotyczących funkcjonariuszy innych służb mundurowych. Zgodnie z § 38 ust. 3 rozporządzeniu 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. 1015ze zm.) postępowanie nie może zostać wznowione, jeżeli od uprawomocnienia się orzeczenia minęło 10 lat. W art. 137 ust. 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. Nr 104 poz. 708 ze zm.) oraz art. 141 ust. 5 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (Dz.U. Nr 104 poz. 709 ze zm.) ustawodawca wprowadził 5-letnie ograniczenie czasowe. Natomiast w § 49 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2004 r. w sprawie udzielania wyróżnień i przeprowadzania postępowań dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (Dz.U. Nr 272 poz. 2690 ze zm.) wprowadzono 3-letni termin.

Przykład funkcjonariuszy Straży Granicznej, których niektóre uprawnienia (np. w zakresie stosowania środków przymusu bezpośredniego, czy stosowania czynności operacyjno – rozpoznawczych) są bliźniaczo podobne do funkcjonariuszy Policji, pokazuje, że cezura czasowa wznowienia postępowania dyscyplinarnego, może być wydłużana.

²⁸ Por. S. Bolesta, Pojęcie porządku publicznego w prawie administracyjnym, *Studia Prawnicze* 1983, nr 1, s. 236.

²⁹ Por. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 października 2006 r., sygn. P 3/06, <http://www.trybunal.gov.pl/orzeczenia/otk.htm>.

Z kolei, w rozporządzeniu 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 ze zm.), nie ograniczono możliwości wznowienia postępowania dyscyplinarnego przez organ terminem. Jednocześnie należy wskazać, że zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (Dz. U. Nr 163, poz. 1712 ze zm.), Biuro Ochrony Rządu (dalej: BOR) jest umundurowaną, uzbrojoną formacją wykonująca zadania z zakresu ochrony osób, obiektów i urzędzeń. Do zadań BOR należy, między innymi, ochrona osób pełniących najwyższe funkcje w kraju. Zatem funkcjonariusze, którzy wstąpili do tej formacji pełnią również szczególny rodzaj służby publicznej związany z ochroną bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Regulacja dotycząca funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu, idzie jeszcze dalej, gdyż normodawca wyszedł tu z założenia, że nie ma potrzeby wprowadzenia tego typu ograniczeń. Analiza treści przytoczonej regulacji prowadzi do wniosku, że w ocenie normodawcy, którym w tym przypadku jest organ administracji publicznej, zapewnienie stabilności stosunków prawnych poprzez uniemożliwienie wznowienia postępowania dyscyplinarnego po upływie określonego terminu, nie jest niezbędne do ochrony porządku prawnego³⁰. W konsekwencji, należy dojść do wniosku, iż treść zaskarżonego przepisu różnicuje także sytuacje osób, które są funkcjonariuszami wymienionych służb mundurowych: BOR, Straży Granicznej i Policji, mimo wypełniania przez nich obowiązków podobnego rodzaju.

Wreszcie, wydaje się, że dobra chronione regulacją z 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. Trzeba mieć na względzie, że wydalenie ze służby stanowi najsurowszą karę dyscyplinarną – wymierzenie żadnej innej sankcji, określonej w art. 132 ustawy o Policji, nie oznacza automatycznego wydalenia ze służby. Okoliczność ta ma o tyle znaczenie, że tylko wznowienie postępowania dyscyplinarnego, dawałoby możliwość usunięcia z obrotu rozkazu personalnego o wydaleniu ze służby. W związku z tym słusznym wydaje się, by zależnie od wagi represji, jaka spotyka funkcjonariusza Policji w ramach postępowania dyscyplinarnego, poziom gwarancji w zakresie możliwości wzruszenia orzeczenia dyscyplinarnego, wydanego na podstawie przesłanek, które później okazują się nieuzasadnione, rósł z wraz dotkliwością kary.

Należy też podkreślić, że osoby, które podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej, nie mają wpływu na długość postępowania karnego, w którym są stroną. Ze względu na zawłość 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.

Na marginesie, mimo że dyspozycja art. 135r ust. 5 ustawy o Policji skierowana jest do właściwego

³⁰ Na marginesie należy podnieść, że regulowanie kwestii dostępu do służby publicznej w aktach prawnych rangi rozporządzenia budzi pewne wątpliwości konstytucyjne.

organu należy pamiętać, że w pięcioletnim terminie, uregulowanym w zaskarżonym przepisie, to obywatel dążący do wznowienia postępowania powinien wystąpić z odpowiednim wnioskiem. Zatem dyspozycja przepisu wiąże również obywatela. Tymczasem przyjmuje się, że akty prawne mogą stawiać kandydatom na określone stanowiska, spełniającym warunki wskazane w art. 60 Konstytucji RP, dodatkowe wymagania. Nie mogą to być jednak wymagania, których spełnienie nie jest możliwe³¹.

Powyższa analiza prowadzi do wniosku, że przedstawiona dysproporcja między dobrami chronionymi treścią art. 135r ust. 5 Konstytucji RP i ciężarami nałożonymi przez przepis na obywatela decyduje o niespełnieniu przesłanki proporcjonalności w sensie ścisłym. Przepis ten jest zatem niezgodny z art. 60 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Brak możliwości naprawienia szkody wyrządzonej niezgodnym z prawem działaniem władzy państwowej

Zgodnie z treścią art. 135s ust. 1 ustawy o Policji po wznowieniu postępowania dyscyplinarnego 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.

W przypadku wydania orzeczenia z art. 135 s ust. 1 ustawy o Policji należy przyjąć, że uchylone orzeczenie mogło zostać wydane z naruszeniem prawa. 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 publicznej³².

Należy wskazać, że w art. 417¹ § 2 k.c. ustawodawca uregulował tryb dochodzenia naprawienia szkody wyrządzonej przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jednak warunkiem wystąpienia z odpowiednim roszczeniem jest stwierdzenie we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem (chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej). Przyjmuje się, że treść art. 417¹ § 2 k.c. obejmuje prawomocne wyroki i postanowienia sądowe oraz decyzje administracyjne³³. Wydaje się, że orzeczenie dyscyplinarne jest szczególnym rodzajem aktu władzy publicznej, które w myśl literalnego brzmienia przepisu powinno mieścić się w pojęciu „orzeczenia” lub „decyzji”.

³¹ Por. P. Winczorek, Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Warszawa 2000, s. 82.

³² Por. wyrok SA w Warszawie z dnia 13 maja 2011 r., sygn. akt I ACa 1159/10, LEX nr 1168766.

³³ Por. E. Gniewek, Kodeks cywilny. Komentarz, s.734-738, Warszawa 2011.

Należy podkreślić, że ocena zgodności z prawem ostatecznego orzeczenia dyscyplinarnego oraz jego wzruszenie może nastąpić wyłącznie w trybie wznowienia postępowania. Dla porównania w przypadku decyzji administracyjnych za „właściwe postępowanie” w rozumieniu art. 417¹ § 2 k.c. uważa się wznowienie postępowania administracyjnego uregulowane w art. 145-152 k.p.a.³⁴ i stwierdzenie nieważności decyzji uregulowane w art. 156 k.p.a. Mimo, że zgodnie z art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a. w zw. z art. 146 § 1 k.p.a. postępowanie może zostać wznowione jeżeli decyzja została wydana w oparciu o inną decyzję lub orzeczenie sądu, które następnie zostało uchylone lub zmienione, wyłącznie przed upływem 5 lat od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji, w myśl art. 151 § 2 k.p.a. po upływie terminu organ administracji publicznej ma możliwość stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa.

Na marginesie rozważań postanowieniem nr z dnia lipca 2013 r. Komendant Główny Policji odmówił wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności w oparciu o art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. orzeczenia dyscyplinarnego KWP w W z dnia czerwca 2001 r., o co pismem z dnia maja 2013 r. wniósł skarżący. We wniosku skarżący wskazał argumentację podniesioną przez WSA w W w wyroku z maja 2012 r., który w ślad za stanowiskiem wyrażonym przez NSA w wyroku z 15 marca 2011 r. (sygn. I OSK 1588/10) uznał, iż *„skarżący może rozważyć, czy nie wnieść o nieważność ostatecznej decyzji zapadłej w postępowaniu dyscyplinarnym. Jak bowiem przyjął Naczelny Sąd Administracyjny, skoro bowiem każdego uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu (art. 42 ust. 3 Konstytucji RP), a Sąd powszechny prawomocnym wyrokiem uniewinnił skarżącego od zarzutów popełnienia czynu, dokładnie odpowiadającego opisowi deliktu dyscyplinarnego, to powstaje zagadnienie, czy decyzja dyscyplinarna nie jest dotknięta nieważnością (art. 156 § 1 pkt 2 in fine k.p.a.)”*. KGP nie podzielił stanowiska WSA i podniósł, że przepisy k.p.a. nie mają żadnego zastosowania do spraw dyscyplinarnych policjantów, które są unormowane w rozdziale 10 ustawy o Policji. Jego zdaniem: *„Orzeczenie wydane w postępowaniu dyscyplinarnym nie jest decyzją administracyjną w świetle przepisów kpa, dlatego nie ma możliwości, wbrew twierdzeniom Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, do zmiany prawomocnego orzeczenia dyscyplinarnego”*. Analiza treści postanowienia KGP prowadzi do wniosku, że, po pierwsze, między sądownictwem administracyjnym i organami administracji istnieje spór o charakter orzeczenia dyscyplinarnego. Po drugie, wyłącznie wznowienie postępowania w trybie ustawy o Policji może doprowadzić do uznania wydanego orzeczenia dyscyplinarnego za sprzeczne z prawem.

Na przedmiotowe zagadnienie wskazał również Rzecznik Praw Obywatelskich w swoich pismach: z dnia 28 maja 2013 r. do Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka oraz z dnia 29 maja 2013 r. do Ministra Spraw Wewnętrznych³⁵. Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił, że treść art. 135r ustawy o Policji *„uniemożliwia realizację konstytucyjnego prawa określonego w art. 77 ust. 1 Konstytucji RP”* i wykazał Ministrowi Spraw Wewnętrznych konieczność dostosowania w tym zakresie przepisów ustawy o Policji do standardu konstytucyjnego.

Bez wątpienia, poprzez wydanie orzeczenia dyscyplinarnego i wymierzenie kary dyscyplinarnej

³⁴ Tamże, s. 739.

³⁵ Źródło: <http://www.sprawy-generalne.brpo.gov.pl/>.

wydalenia ze służby w Policji, organy władzy publicznej wyrządziły skarżącemu szkodę. Należy przypomnieć, że skarżący od 1991 r. był funkcjonariuszem Policji zatrudnionym w KWP w W jako , wielokrotnie nagradzanym za swoją służbę. Wydane orzeczenie dyscyplinarne i wydane na jego podstawie rozkazy personalne o zwolnieniu ze służby naruszały przede wszystkim jego dobre imię, zwłaszcza w sytuacji, gdy postępowanie karne w jego sprawie było w toku. Ponadto skarżący utracił uposażenie, którego wysokość zależała m.in. od okresu służby w Policji i pełnionej funkcji.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.



Marek Niedużak
adwokat