

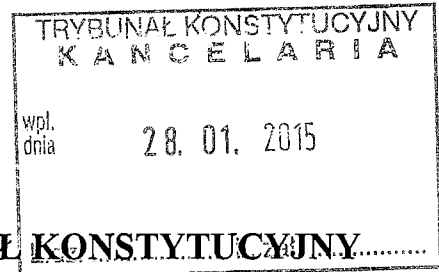


RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 27 stycznia 2015 r.

PG VIII TK 46/14

SK 18/14



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY.....

W związku ze skargą konstytucyjną K W., w której wniesiono o stwierdzenie, że przepis:

art. 135r ust. 5 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 ze zm.) w zakresie, w jakim po upływie okresu pięciu lat od uprawomocnienia się orzeczenia uniemożliwia wznowienie postępowania dyscyplinarnego, zakończonego orzeczeniem o uznaniu funkcjonariusza Policji winnym popełnienia przewinienia dyscyplinarnego wypełniającego jednocześnie znamiona przestępstwa i wymierzeniem kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby, nawet w sytuacji, gdy został on następnie w postępowaniu karnym dotyczącym tego samego czynu prawomocnie uniewinniony – jest niezgodny z: art. 2; art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 w związku z art. 77 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3; art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 33 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.) –

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) **art. 135r ust. 5 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 ze zm.) w zakresie, w jakim po upływie okresu pięciu lat od uprawomocnienia się orzeczenia uniemożliwia**

wznowienie postępowania dyscyplinarnego, zakończonego orzeczeniem o uznaniu funkcjonariusza Policji winnym popełnienia przewinienia dyscyplinarnego wypełniającego jednocześnie znamiona przestępstwa i wymierzeniem kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby, 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. 2 oraz w związku z art. 77 ust. 2 i w związku z art. 31 ust. 3, a także jest zgodny z art. 77 ust. 1 i nie jest niezgodny z art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

- 2) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

K W. (dalej: Skarżący) zaskarżył art. 135r ust. 5 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 ze zm.; dalej: ustawa o Policji) w podanym na wstępie zakresie i wystąpił o stwierdzenie niezgodności tego przepisu z: art. 2; art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 w związku z art. 77 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3; art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Zaskarżony przepis stanowił – zdaniem Skarżącego – podstawę prawną wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia marca 2013 r., sygn. , którym ostatecznie orzeczono o jego prawach określonych w Konstytucji.

Skarga została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego.


Skarżący był funkcjonariuszem Komendy Wojewódzkiej Policji (dalej: KWP) w W Postanowieniem z dnia maja 2001 r., sygn. , Prokuratura Okręgowa w W przedstawiła mu zarzuty popełnienia trzech przestępstw określonych w art. [REDACTED]

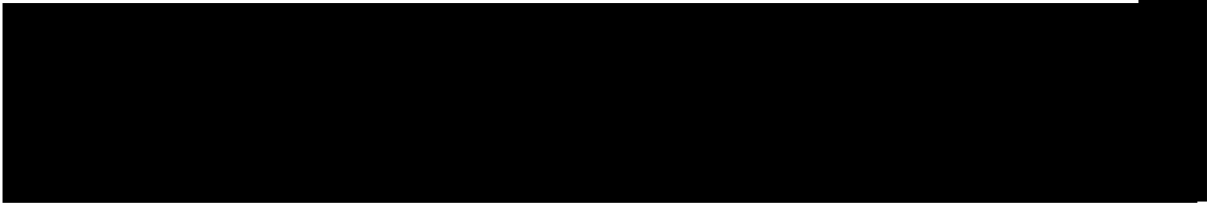
Konsekwencją przedstawienia zarzutów było wszczęcie przeciwko Skarżącemu postępowania dyscyplinarnego, w którym obwiniono go o popełnienie czynów wyczerpujących znamiona przestępstw zarzuconych mu w postępowaniu karnym. Po przeprowadzeniu postępowania dyscyplinarnego, orzeczeniem Komendanta Wojewódzkiego Policji z dnia czerwca 2001 r., uznano Skarżącego za winnego popełnienia zarzuconych mu przewinień i wymierzono karę dyscyplinarną wydalenia ze służby w Policji. W uzasadnieniu tego rozstrzygnięcia poinformowano, że w postępowaniu dyscyplinarnym wykorzystano materiał dowodowy zgromadzony w toku postępowania przygotowawczego prowadzonego przez Prokuraturę Okręgową w W pod sygn. Wyjaśniono, że dowodami przemawiającymi za winą Skarżącego są obciążające go zeznania świadków, z których wynika, iż [REDACTED]

[REDACTED] i że dopuścił się on zarzuconych mu przestępstw. Wymierzając karę wydalenia ze służby wzięto pod uwagę charakter i okoliczności zarzuconych przestępstw i wysoce ujemne następstwa dla służby, które uniemożliwiały pozostawienie Skarżącego w Policji.

Rozkazem personalnym nr z dnia lipca 2001 r. Komendant Wojewódzki Policji w W zwolnił Skarżącego ze służby w Policji.

Decyzja ta została utrzymana w mocy przez Komendanta Głównego Policji rozkazem personalnym nr . z dnia października 2001 r.

Sąd Okręgowy w W , rozpoznający sprawę wniesioną przeciwko Skarżącemu przez Prokuraturę Okręgową w W , wyrokiem z dnia sierpnia 2011 r., sygn. , uniewinnił oskarżonego od wszystkich zarzuconych mu czynów. W ocenie Sądu, brak było możliwości dowodowych, by ustalić ponad wszelką wątpliwość, że oskarżony brał udział w zarzuconych mu przestępstwach. Dlatego Sąd wyraził przekonanie, iż zgodnie z zasadą *in dubio pro reo* oskarżonemu nie można przypisać czynów odpowiednio z art. 



Po uprawomocnieniu się powyższego wyroku, Skarżący zwrócił się do Komendanta Wojewódzkiego Policji w W o uchylenie decyzji – rozkazu personalnego o zwolnieniu ze służby. W odpowiedzi, KWP w W wezwał Skarżącego do uzupełnienia braków formalnych pisma poprzez wskazanie podstawy prawnej żądania uchylenia decyzji administracyjnej, jaką jest rozkaz personalny o zwolnieniu ze służby. Równocześnie wskazano, że rozkaz ten został wydany w związku ze spełnieniem obligatoryjnej podstawy zwolnienia policjanta, tj. wymierzeniem kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby. Podstawą faktyczną zwolnienia było orzeczenie Komendanta Wojewódzkiego Policji w W z dnia czerwca 2001 r. o wymierzeniu kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby.

Realizując wymienione wezwanie do usunięcia braków formalnych, Skarżący w kolejnym piśmie do KWP w W wniósł – w pierwszej kolejności – o wznowienie postępowania dyscyplinarnego i – w drugiej kolejności – o wznowienie postępowania zakończonego wydaniem rozkazu personalnego o zwolnieniu go ze służby. Skarżący podniósł, że podstawę

wznowienia postępowania dyscyplinarnego stanowi art. 135r ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o Policji, gdyż dowody, na podstawie których ustalono istotne dla sprawy okoliczności, okazały się fałszywe oraz została ujawniona nowa istotna dla sprawy okoliczność w postaci prawomocnego wyroku sądu.

Komendant Wojewódzki Policji w W , postanowieniem nr z dnia grudnia 2011 r., odmówił wznowienia postępowania dyscyplinarnego. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia wskazano, że, zgodnie z dyspozycją art. 135r ust. 5 ustawy o Policji, postępowania dyscyplinarnego nie wznawia się po upływie 5 lat od dnia uprawomocnienia się orzeczenia. Postanowienie to zostało utrzymane w mocy przez Komendanta Głównego Policji postanowieniem nr z dnia stycznia 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w W , wyrokiem z dnia maja 2012 r., sygn. , oddalił skargę na postanowienie nr Komendanta Głównego Policji z dnia stycznia 2012 r. w przedmiocie odmowy wznowienia postępowania dyscyplinarnego. Sąd w uzasadnieniu wyroku stwierdził, że nie może budzić jakichkolwiek wątpliwości, iż upłynął 5-letni termin, w ciągu którego, zgodnie z art. 135r ust. 5 ustawy o Policji, można wznović postępowanie dyscyplinarne zakończone prawomocnym orzeczeniem. Jest to termin materialnoprawny, gdyż z jego upływem następuje wygaśnięcie kompetencji organu do wznowienia postępowania dyscyplinarnego.

Skargę kasacyjną od tego wyroku Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) oddalił wyrokiem z dnia marca 2013 r., sygn. W uzasadnieniu wyroku NSA, odnosząc się do wniosku zawartego w skardze kasacyjnej, stwierdził, że w rozpoznawanej sprawie stosowanie art. 135r ust. 5 ustawy o Policji nie nasuwa wątpliwości co do jego zgodności z Konstytucją RP. W stosunku do policjanta prawomocne orzeczenie dyscyplinarne może być wzruszone wyłącznie w trybie wznowienia postępowania dyscyplinarnego. Instytucja ta należy do nadzwyczajnych ustawowych środków służących

wzruszeniu prawomocnego orzeczenia dyscyplinarnego. Przepisy ustawy o Policji określają w enumeratywny sposób przesłanki przedmiotowe warunkujące możliwość złożenia wniosku o wznowienie, krąg podmiotów uprawnionych do wystąpienia z wnioskiem, termin złożenia wniosku, tryb rozstrzygnięcia w sprawie wniosku oraz tryb postępowania w sprawie wznowionego postępowania. Sąd pierwszej instancji prawidłowo przyjął, że termin określony w art. 135r ust. 5 ustawy o Policji jest terminem materialnoprawnym, którego upływ skutkuje wygaśnięciem kompetencji organu do wznowienia postępowania dyscyplinarnego. W związku z tym NSA uznał, że przedstawienie Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego odnoszącego się do tego przepisu nie było zasadne i niezbędne dla rozstrzygnięcia sprawy.

Oceniając zasadność zarzutu naruszenia prawa materialnego przez zastosowanie – zdaniem autora skargi kasacyjnej – sprzecznego z Konstytucją przepisu art. 135r ust. 5 ustawy o Policji, NSA stwierdził, że jest on nietrafny. Zdaniem NSA, analiza art. 135r ust. 5 ustawy o Policji w sposób jednoznaczny wskazuje, że upływ 5 lat od dnia uprawomocnienia się orzeczenia dyscyplinarnego, skutkujący tym, że postępowania dyscyplinarnego nie wznowia się, jest bezwarunkowy, czyli niezależny od okoliczności, które to spowodowały. W rozpoznawanej sprawie oznaczało to, że przyczyny, z powodu których Skarżący mógł złożyć wniosek o wznowienie postępowania dyscyplinarnego dopiero po upływie ponad 10-letniego terminu od uprawomocnienia się orzeczenia, nie miały znaczenia.

Zaskarżony rozpatrywaną skargą konstytucyjną przepis art. 135r ust. 5 ustawy o Policji ma następujące brzmienie:

„Postępowania dyscyplinarnego nie wznowia się po upływie 5 lat od dnia uprawomocnienia się orzeczenia.”.

Zastosowanie przez Komendanta Wojewódzkiego Policji w W oraz Komendanta Głównego Policji, a następnie przez sądy administracyjne zaskarżonej normy jest przyczyną – jak twierdzi Skarżący – naruszenia jego

konstytucyjnego prawa 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.

Skarżący jako pierwszy samodzielny wzorzec kontroli wskazuje art. 2 Konstytucji. Podnosi przy tym, że brak możliwości wznowienia postępowania dyscyplinarnego w sytuacji, gdy ukarany policjant został następnie prawomocnie uniewinniony w postępowaniu karnym dotyczącym tego samego czynu, jest nie do pogodzenia z elementarnymi zasadami praworządności. Zaskarżona norma narusza również 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 po tym, jak okazało się, że podstawy decyzji o wydaleniu w istocie nigdy nie istniały. Zakreślenie tak wąskich granic czasowych dla możliwości wznowienia postępowania dyscyplinarnego jest też niezgodne z wymaganiami sprawiedliwości i rzetelności.

W odrębnym punkcie skargi konstytucyjnej Skarżący zarzuca naruszenie prawa do rozpatrzenia sprawy zgodnie ze sprawiedliwością proceduralną w związku z wymaganiami wynikającymi z zasady demokratycznego państwa prawnego i zakazem zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw. W punkcie tym Skarżący ponownie wskazuje na wynikający z art. 2 Konstytucji obowiązek ukształtowania przez ustawodawcę postępowań prowadzonych przez organy władzy publicznej w taki sposób, aby odpowiadały standardom sprawiedliwości i rzetelności. Oparciem dla sprawiedliwości proceduralnej, w ocenie Skarżącego, są też art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji. Za zastosowaniem tych wzorców kontroli konstytucyjnej w stosunku do zaskarżonej normy przemawia to, że reguluje ona postępowanie dyscyplinarne, które wiąże się z władcym i arbitralnym rozstrzygnięciem o sferze praw obywatela, jak również to, że postępowanie to jest odpowiednio

regulowane przepisami procedury karnej. Skarżący podnosi, że zaskarżona norma narusza konstytucyjne prawo do uruchomienia procedury, w której rozstrzygnięta ma być sprawa, a zarazem prawo do bycia wysłuchanym. Takie ograniczenie nie mieści się w granicach zakreślonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jest bowiem tak uciążliwe, że w istocie niweczy możliwość sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy dyscyplinarnej pozostającej w ścisłym związku z zakończoną po ponad 5 latach sprawą karną. Nie sposób również wykazać interesu publicznego, który miałyby podlegać w ten sposób ochronie.

W kontekście zgodności zaskarżonej normy z art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji wątpliwości Skarżącego budzi przede wszystkim zróżnicowanie sytuacji osób, które zostały uniewinnione prawomocnym wyrokiem karnym. Cezurą czasową jest dzień, w którym upłynął okres 5 lat od dnia uprawomocnienia się orzeczenia dyscyplinarnego. Dochodzi zatem do odmiennego traktowania osób, które po zapadnięciu uniewinniającego wyroku karnego chcą wznowić postępowanie dyscyplinarne. Ponadto, w ocenie Skarżącego, istnienie tej cezury czasowej w ustawie o Policji, przy 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 i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 179, poz. 1843 ze zm.) limitów czasowych rozpoznawanych spraw, świadczy o niekonsekwencji ustawodawcy. Wprowadzone w art. 135r ust. 5 ustawy o Policji ograniczenie czasowe nie jest niezbędne dla ochrony żadnej ze sfer interesu publicznego wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Skarżący wskazuje, że w regulacjach szczegółowych dotyczących innych służb mundurowych przyjęto różne terminy, po upływie których wznowienie prawomocnie zakończonego postępowania dyscyplinarnego nie jest dopuszczalne, a 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) nie wprowadzono żadnego terminu ograniczającego możliwość wznowienia postępowania dyscyplinarnego. Ta ostatnia regulacja wskazuje, 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 prawnego. W ocenie Skarżącego, dysproporcja między dobrami chronionymi treścią art. 135r ust. 5 ustawy o Policji i ciężarami nałożonymi przez ten przepis na obywatela decyduje o niespełnieniu przesłanki proporcjonalności w sensie ścisłym i prowadzi do jego niezgodność z art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W ostatniej części skargi konstytucyjnej Skarżący stwierdza, że w przypadku wydania orzeczenia określonego w art. 135s ust. 1 ustawy o Policji należy przyjąć, iż uchylone orzeczenie mogło zostać wydane z naruszeniem prawa. Brak możliwości wznowienia postępowania dyscyplinarnego po upływie 5 lat od uprawomocnienia się orzeczenia powoduje, że uprawniony organ nie może dokonać kontroli jego wydania pod kątem zgodności z prawem i w konsekwencji Skarżący został pozbawiony prawa skutecznego żądania naprawienia szkody wyrządzonej niezgodnym z prawem działaniem władzy państwowej w rozumieniu art. 77 ust. 1 Konstytucji. W art. 417¹ § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.; dalej: 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). Ocena zgodności z prawem ostatecznego orzeczenia dyscyplinarnego oraz jego wzruszenie może nastąpić wyłącznie w trybie wznowienia tego postępowania. Skarżący podnosi, że poprzez wydanie orzeczenia dyscyplinarnego i wymierzenie kary dyscyplinarnej wydalenia ze

służby w Policji organy władzy publicznej wyrządziły mu szkodę, a treść zaskarżonej normy uniemożliwia mu skorzystanie z prawa gwarantowanego w art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Przed przystąpieniem do merytorycznej oceny zarzutów podniesionych w skardze konstytucyjnej, należy odnieść się do kwestii formalnych dotyczących dopuszczalności skargi oraz jej zakresu przedmiotowego.

Na wstępie należy zaznaczyć, że merytoryczne rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny skargi konstytucyjnej uzależnione jest od spełnienia wymogów wynikających z art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 46 i art. 47 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że w świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji nie ulega wątpliwości, iż jedynym dopuszczalnym przedmiotem skargi konstytucyjnej może być unormowanie wykazujące dwojaką kwalifikację. Po pierwsze – winno być ono podstawą prawną ostatecznego orzeczenia, z wydaniem którego wiąże skarżący zarzut naruszenia przysługujących mu w świetle postanowień Konstytucji praw lub wolności. Po drugie – to w normatywnej treści uregulowań kwestionowanych w skardze konstytucyjnej tkwić winna bezpośrednia przyczyna niedozwolonej ingerencji organów stosujących prawo w sferę konstytucyjnie chronionych praw podmiotowych skarżącego (zob. postanowienia z dnia: 22 października 2007 r., sygn. Ts 291/06, OTK ZU nr 5/B/2007, poz. 241 oraz 18 lipca 2007 r., sygn. Ts 153/06, OTK ZU nr 6/B/2007, poz. 273).

Norma zawarta w zaskarżonym przepisie może być przedmiotem merytorycznego badania zgodności z Konstytucją w zakresie wskazanym przez Skarżącego. Spełnia ona powyższe wymogi dopuszczalności skargi, w szczególności była podstawą ostatecznego orzeczenia mającego bezpośredni i aktualny związek z prawami Skarżącego. Należy także zauważyć, iż

kwestionowana jest zgodność z konstytucyjnymi wzorcami normy zawartej w art. 135r ust. 5 ustawy o Policji z uwagi na brak w tym przepisie unormowania, bez którego Skarżący nie może wykonywać swoich konstytucyjnych praw. Skarżący formułuje zarzut pominięcia prawodawczego sprowadzającego się do nieuwzględnienia możliwości wznowienia postępowania dyscyplinarnego, po upływie 5 lat od uprawomocnienia się orzeczenia, w przypadku uniewinnienia w postępowaniu karnym dotyczącym tożsamego czynu z tym będącym podstawą ukarania dyscyplinarnego.

Trybunał Konstytucyjny dopuszcza ocenę konstytucyjności pominięć prawodawczych. Pominięcia te są związane na ogół z niezapewnieniem właściwej realizacji konstytucyjnych wolności lub praw przysługujących danej kategorii podmiotów. Największa grupa wyroków w sprawie pominięcia ustawodawczego dotyczy bowiem właśnie nieprzyznania pewnych praw określonej kategorii podmiotów (zob. np. wyroki z dnia: 28 kwietnia 2009 r., sygn. K 27/07, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 54; 16 czerwca 2009 r., sygn. SK 5/09, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 84 oraz 6 listopada 2012 r., sygn. K 21/11, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 119).

Trybunał przypominał także, że „[p]odmioty uprawnione do inicjowania kontroli aktów normatywnych mogą (...) kwestionować pominięcie w danym akcie normatywnym unormowania określonych zagadnień. Podmioty te muszą jednak precyzyjnie (...) wskazać zagadnienie, które nie zostało w tym akcie unormowane oraz powołać jako podstawę kontroli przepisy prawne, z których – zdaniem tego podmiotu – wynika obowiązek unormowania w danym akcie pominiętych zagadnień. Ten, kto kwestionuje pominięcie określonych regulacji, powinien przy tym wykazać związek między zaskarżonym aktem normatywnym a obowiązkiem ustanowienia danych regulacji” (postanowienie z dnia 9 lipca 2002 r., sygn. K 1/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 55; pogląd ten został powtórzony w postanowieniach z dnia: 2 września 2002 r., sygn. K 17/02, OTK

ZU nr 5/A/2002, poz. 68 oraz 13 kwietnia 2010 r., sygn. P 35/09, OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 39).

Dokonując oceny dopuszczalności skargi konstytucyjnej zauważyć należy, że nie wszystkie wskazane przez Skarżącego wzorce kontroli konstytucyjności spełniają wymogi formalne określone w ustawie o TK. Zawarta w skardze konstytucyjnej argumentacja dotycząca zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji ograniczyła się do wskazania tego przepisu ustawy zasadniczej jako wzorca kontroli konstytucyjności oraz lakonicznego sformułowania zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu z elementarnymi zasadami praworządności, co ma prowadzić do naruszenia zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Ponadto – jak wskazuje Skarżący – zakreślenie wąskich granic czasowych dla możliwości wznowienia postępowania jest niezgodne z wymaganiami sprawiedliwości i rzetelności. W tym zakresie skarga nie spełnia warunków określonych w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, który wymaga dokładnego sformułowania zarzutów oraz wskazania, jakie konstytucyjne wolności lub prawa i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone.

W zakresie, w jakim art. 2 Konstytucji został wskazany jako samodzielny wzorzec kontroli konstytucyjności, Skarżący nie wykazał, w jaki sposób naruszenie wywodzących się z niego zasad mogłoby prowadzić do naruszenia konkretnej wolności lub prawa obywatelskiego w jego sprawie. W związku z tym postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu, ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK. Art. 2 Konstytucji może być natomiast związkowym wzorcem kontroli wraz z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej.

Przedmiotem rozważań pozostaje więc zaskarżona norma w zakresie sprawdzenia jej zgodności z wzorcami określonymi w trzech grupach przepisów Konstytucji: – w art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 w związku z art. 77 ust. 2 w

związku z art. 31 ust. 3; – w art. 60 w związku z art. 31 ust. 3; oraz – w art. 77 ust. 1.

W ramach oceny zasadności zarzutów podniesionych w skardze konstytucyjnej celowe jest dokonanie analizy zasad i istoty odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy Policji.

Zgodnie z art. 132 ustawy o Policji, policjant odpowiada dyscyplinarnie za popełnienie przewinienia dyscyplinarne polegającego na naruszeniu dyscypliny służbowej lub nieprzestrzeganiu zasad etyki zawodowej. Naruszeniem dyscypliny służbowej jest czyn policjanta polegający na zawinionym przekroczeniu uprawnień lub niewykonaniu obowiązków wynikających z przepisów prawa lub rozkazów i poleceń wydanych przez przełożonych uprawnionych na podstawie tych przepisów. Czyn stanowiący przewinienie dyscyplinarne, wypełniający jednocześnie znamiona przestępstwa lub wykroczenia albo przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego, podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej niezależnie od odpowiedzialności karnej.

Przełożony dyscyplinarny wszczyna postępowanie dyscyplinarne, jeżeli zachodzi uzasadnione przypuszczenie popełnienia przez policjanta przewinienia dyscyplinarne. Postępowanie to oraz czynności wyjaśniające prowadzi rzecznik dyscyplinarny. Zbiera on materiał dowodowy i podejmuje czynności niezbędne do wyjaśnienia sprawy. W szczególności przesłuchuje świadków, obwinionego, przyjmuje od niego wyjaśnienia, dokonuje oględzin. Z czynności tych sporządza protokoły. Rzecznik dyscyplinarny może także zlecić przeprowadzenie odpowiednich badań. W toku postępowania obowiązuje zasada domniemania niewinności (art. 135g ustawy o Policji).

Na podstawie oceny zebranego w postępowaniu dyscyplinarnym materiału dowodowego przełożony dyscyplinarny wydaje orzeczenie m.in. o uniewinnieniu albo o ukaraniu obwinionego.

Postępowanie dyscyplinarne jest dwuinstancyjne. Od orzeczenia wydanego w pierwszej instancji obwinionemu przysługuje odwołanie do wyższego przełożonego dyscyplinarnego. Od orzeczenia oraz postanowienia kończącego postępowanie dyscyplinarne policjantowi przysługuje prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

Najostrzejszą karą dyscyplinarną jest wydalenie ze służby. Orzeczenie takiej kary stanowi obligatoryjną podstawę zwolnienia policjanta ze służby (art. 41 ust. 1 pkt 3 ustawy o Policji).

Specyfiki odpowiedzialności dyscyplinarnej upatruje się w charakterze stosunków, których dotyczy ten rodzaj odpowiedzialności prawnej. Wskazuje się, że podstawą istnienia odpowiedzialności dyscyplinarnej jest przekonanie o zasadności pozostawienia pewnych spraw, związanych z działalnością określonego środowiska, do rozpatrzenia temu środowisku. Odpowiedzialność dyscyplinarną definiuje się jako swoistą instytucję prawną dyscyplinowania i samokontroli wyodrębnionych organizacyjnie i prawnie grup społecznych ze względu na specyfikę realizowanych przez nie celów i warunki ich działania, oraz wynikającą stąd potrzebę zróżnicowania wymagań w zakresie standardów zawodowych lub etycznych, jakie są stawiane uczestnikom danej grupy (zob. W. Kozielewicz, *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów, prokuratorów, adwokatów, radców prawnych i notariuszy*, wyd. LexisNexis, Warszawa 2012, s. 15, 17).

Również Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że odpowiedzialność dyscyplinarna jest szczególnym instrumentem dyscyplinowania i kontroli członków konkretnych grup zawodowych. W wyroku z dnia 27 lutego 2001 r., sygn. K. 22/00, Trybunał wyodrębnił materialnoprawną istotę wszystkich postępowań dyscyplinarnych stwierdzając, że:

„– po pierwsze – nie ulega wątpliwości, 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. (...)

– po drugie – w przypadku deliktu dyscyplinarnego natura czynów nagannych jest inna niż czynów będących przedmiotem postępowania karnego, chociaż granice pomiędzy nimi mogą być w niektórych wypadkach nieostre. 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. (...) 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 albo uchybiającymi obowiązkom (...) 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;

– po trzecie – odpowiednie stosowanie przepisów kodeksu postępowania karnego nie oznacza, że postępowanie dyscyplinarne staje się postępowaniem karnym. Jest to niewątpliwie postępowanie szczególne (...) Celem takiej regulacji nie jest więc nadanie postępowaniu dyscyplinarnemu cech postępowania karnego, lecz zapewnienie osobie obwinionej praw i gwarancji służących zabezpieczeniu jej interesów w postępowaniu dyscyplinarnym. (...)

– po czwarte – przejęcie instytucji wywodzących się z prawa karnego i postępowania karnego do postępowania dyscyplinarnego służyć ma celom

ochronnym. Ustawodawca biorąc pod uwagę represyjny charakter postępowania dyscyplinarnego uznał, że zasadne jest sięgnięcie do tych instytucji i zasad prawnych zawartych w kodeksie postępowania karnego, które stwarzają możliwość optymalnego zabezpieczenia praw i wolności obwinionego. (...)

– po piąte – okoliczność, że zasadę domniemania niewinności łączy się bardzo często z postępowaniem karnym, nie daje żadnych podstaw do twierdzenia, że tylko w tym postępowaniu znajduje ona zastosowanie” (OTK ZU nr 3/2001, poz. 48).

Podobny pogląd wyraził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 8 października 2002 r., sygn. K. 36/00, podkreślając, że „odpowiedzialność dyscyplinarna odbywa się w innej płaszczyźnie, niezależnie od odpowiedzialności karnej, co wyraźnie wynika z treści art. 132 ustawy o Policji. Bliskość odpowiedzialności karnej i dyscyplinarnej, wynikająca z ich represyjnego charakteru, nie oznacza ich tożsamości. W trybie postępowania dyscyplinarnego w ogóle nie może dojść do skazania (uniewinnienia) za przestępstwo, jest to bowiem prawnie niedopuszczalne” (OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 63).

Do powyższych poglądów odwołał się Trybunał Konstytucyjny m.in. w wyroku z dnia 2 września 2008 r., sygn. K 35/06, dokonując oceny zgodności art. 132 ust. 4 ustawy o Policji ze wskazanymi we wniosku Zarządu Głównego Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów przepisami art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. W wyroku tym Trybunał przyjął, że „[i]stnienie odpowiedzialności dyscyplinarnej policjanta – niezależnie od jego odpowiedzialności karnej – jest wprawdzie znaczną dolegliwością z uwagi na możliwość orzeczenia dodatkowych sankcji wobec policjanta, którym nie podlegają osoby znajdujące się poza służbą w Policji. Nie dochodzi jednak do naruszenia zasady, że ten sam czyn może stanowić tylko jedno przestępstwo. (...) odpowiedzialność dyscyplinarna odbywa się na innej płaszczyźnie niż odpowiedzialność karna i niezależnie od niej. Ten sam czyn może być zarówno

przestępstwem, jak i przewinieniem dyscyplinarnym, jednak każdy system przewiduje inną odpowiedzialność. Z tego powodu ukaranie policjanta prawomocnym wyrokiem przez sąd nie stoi na przeszkodzie wszczęciu postępowania dyscyplinarnego i odwrotnie” (OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 120).

W postępowaniach dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej poszczególnych grup zawodowych występują pewne różnice. Odnoszą się one do katalogu przewinień dyscyplinarnych, sankcji grożących za ich popełnienie, organów egzekwujących odpowiedzialność oraz samej procedury. Różnice te dają się, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, usprawiedliwić swoistymi cechami poszczególnych grup zawodowych oraz potrzebą ochrony ich autonomii i samorządności (zob. np. wyroki z dnia: 8 grudnia 1998 r., sygn. K. 41/97, OTK ZU nr 7/1998, poz. 117; 11 września 2001 r., sygn. SK 17/00, OTK ZU nr 6/2001, poz. 165; 4 marca 2008 r., sygn. SK 3/07, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 25; 2 września 2008 r., sygn. K 35/06, *op. cit.*; 11 grudnia 2008 r., sygn. K 33/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 177; 17 lutego 2009 r., sygn. SK 10/07, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 8; 17 listopada 2009 r., sygn. SK 64/08, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 148).

Niemniej jednak Trybunał stoi na stanowisku, że istnieją pewne podstawowe standardy konstytucyjne, przez pryzmat których powinno być oceniane każde postępowanie dyscyplinarne. I standardy takie *expressis verbis* formułował zwłaszcza w orzeczeniach wydanych po wejściu w życie ustawy zasadniczej z 1997 r. (zob. wyrok z dnia 6 listopada 2012 r., sygn. K 21/11, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 119).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalony jest pogląd, że z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) wynika konieczność respektowania w postępowaniach w sprawie ustalenia odpowiedzialności dyscyplinarnej gwarancji ustanowionych w rozdziale II Konstytucji („Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”). Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że gwarancje te odnoszą się do

„wszelkich postępowań represyjnych, tzn. postępowań, których celem jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania lub jakiejś sankcji” (wyrok z dnia 29 stycznia 2013 r., sygn. SK 28/11, OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 5 i powołane tam orzeczenia).

Trybunał stwierdził też, że „linia orzecznicza w sprawach dotyczących unormowania odpowiedzialności dyscyplinarnej jest jednolita i trwała. Prawo do sądu powinno być zagwarantowane w ramach każdego postępowania dyscyplinarnego, niezależnie od tego, czy chodzi o postępowanie egzekwujące odpowiedzialność dyscyplinarną osób wykonujących zawód zaufania publicznego, czy osób należących do innych grup zawodowych, i niezależnie od orzeczonej kary. Każde postępowanie dyscyplinarne jest bowiem postępowaniem represyjnym zmierzającym do ukarania osoby obwinionej o popełnienie przewinienia dyscyplinarnego. Sądowa kontrola prawidłowości postępowania dyscyplinarnego oraz rozstrzygnięć w nim wydawanych gwarantuje ochronę konstytucyjnych praw i wolności takiej osoby, a dodatkowo stanowi element nadzoru państwa nad działalnością samorządu zawodowego, jeżeli to on prowadzi postępowanie dyscyplinarne. Z tego też względu w każdej sprawie dyscyplinarnej – jeśli chodzi o odpowiedzialność związaną z wykonywaniem zawodu – która była przedmiotem rozstrzygnięcia w pozasądowym postępowaniu dyscyplinarnym, ustawodawca musi zapewnić prawo do wszczęcia sądowej kontroli postępowania dyscyplinarnego i zapadłego w jego wyniku orzeczenia” (wyrok z dnia 2 października 2013 r., sygn. SK 10/13, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 96).

W pierwszej grupie wzorców kontroli Skarżący wskazał art. 45 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Przepis ten pozostaje w ścisłym związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji, który stanowi, że ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw. O ile art. 45 ust. 1 ustawy

zasadniczej opisuje prawo do sądu od strony pozytywnej, przybliżając jego normatywną treść, o tyle art. 77 ust. 2 Konstytucji to samo prawo reguluje od strony negatywnej, ustanawiając zakaz zamykania przez ustawodawcę drogi sądowej (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 maja 2002 r., sygn. SK 32/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 31). W tym ostatnim przepisie silniej zarysowane są elementy gwarancyjne, co nadaje mu charakter modyfikujący ogólne reguły ograniczania praw i wolności, określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Art. 77 ust. 2 ustawy zasadniczej ma zarazem samodzielne znaczenie normatywne i nie stanowi tylko powtórzenia, które wzmacnia treść art. 45 ust. 1 Konstytucji. Odnosi się on do szczególnej sytuacji, jaką jest „zamykanie drogi sądowej” do „dochodzenia naruszonych wolności lub praw”. W tym sensie w art. 77 ust. 2 ustawy zasadniczej zagwarantowane zostało konstytucyjne prawo podmiotowe. Chodzi tu jednak o sytuację całkowitego, bezpośredniego lub pośredniego pozbawienia możliwości rozpoznania sprawy przez sąd w postępowaniu sądowym (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 1).

Trybunał Konstytucyjny przyjmuje w swoim orzecznictwie, że na konstytucyjne prawo do sądu składają się w szczególności cztery elementy: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem – organem o określonej charakterystyce (właściwym, niezależnym, bezstronnym i niezawisłym); 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności; 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd; 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawę (pierwsze trzy elementy zostały sformułowane – w ślad za doktryną – w wyroku z dnia 9 czerwca 1998 r., sygn. K. 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50, ostatni dodano w wyroku z dnia 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108).

Z art. 45 ust. 1 Konstytucji wynika jednoznacznie wola ustrojodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie najszerszy zakres spraw, a z zasady demokratycznego państwa prawnego płynie dyrektywa interpretacyjna zakazująca zawężającej wykładni prawa do sądu. Konstytucja wprowadza domniemanie drogi sądowej, wobec czego wszelkie ograniczenia sądowej ochrony interesów jednostki wynikać muszą z przepisów ustawy zasadniczej. W wypadku kolizji prawa do sądu z inną normą konstytucyjną poddającą pod ochronę wartości o równym lub nawet większym znaczeniu dla funkcjonowania państwa lub rozwoju jednostki i konieczności uwzględnienia obu norm konstytucyjnych, dojść może do wprowadzenia pewnych ograniczeń zakresu przedmiotowego prawa do sądu. Ograniczenia takie są jednak dopuszczalne w absolutnie niezbędnym zakresie, jeżeli urzeczywistnienie danej wartości konstytucyjnej nie jest możliwe w inny sposób (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 9 czerwca 1998 r., sygn. K. 28/97, *op. cit.*; 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 36; z 8 listopada 2001 r., sygn. P 6/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 248). Ograniczenia prawa do sądu nie tylko muszą spełniać warunki wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji, lecz także uwzględniać treść art. 77 ust. 2 ustawy zasadniczej. To oznacza, że ograniczenia tego prawa mogą zostać ustanowione 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. Nie mogą naruszać istoty prawa do sądu oraz nie mogą zamykać obywatelowi drogi do sądu (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 czerwca 2010 r., sygn. P 28/09, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 52). Doktryna prawa w kontekście tych dwóch ostatnich wymogów wskazuje na ścisły związek między art. 77 ust. 2 i art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji, zamknięcie drogi sądowej narusza bowiem istotę prawa do sądu, skoro w ogóle wyklucza możliwość korzystania z tego prawa (zob. L. Garlicki, uwagi do art. 77 Konstytucji, [w:] *Konstytucja*

Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, tom V, s. 30).

Skarżący nie formułuje w uzasadnieniu skargi zarzutu naruszenia prawa do sądu w toku głównego nurtu postępowania dyscyplinarnego prowadzonego na podstawie przepisów ustawy o Policji, w ramach którego, co już zostało zaznaczone, policjantowi przysługuje prawo do wniesienia skargi do sądu administracyjnego od orzeczenia kończącego postępowanie. Zarzut skargi skierowany jest przeciwko ograniczeniu do 5 lat od uprawomocnienia się orzeczenia okresu, w którym można wznowić postępowanie dyscyplinarne. Wprowadzenie takiego ograniczenia – zdaniem Skarżącego – nie odpowiada standardom sprawiedliwej oraz rzetelnej procedury i w konsekwencji prowadzi do naruszenia art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 w związku z art. 77 ust. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Dla oceny tak sformułowanego zarzutu konieczne jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy sprawiedliwa procedura sądowa obejmuje prawo do żądania wznowienia postępowania dyscyplinarnego, a jeżeli tak, to jakim ograniczeniom czasowym prawo to może podlegać.

Skarga o wznowienie postępowania jest wyjątkiem od zasady prawomocności orzeczeń. W piśmiennictwie wskazuje się, że „poszanowanie stosunków prawnych, ukształtowanych prawomocnie na podstawie obowiązującego w dacie ich rozstrzygnięcia stanu prawnego, jest wyrazem zasady pewności i bezpieczeństwa prawnego, ma więc swoje aksjologiczne uzasadnienie. W stosunku do tych zasad wznowienie postępowania prawomocnie zakończonego jest wyjątkiem, którego podstawą muszą być szczególnie ważne względy, w sposób konkretny zdefiniowane w poszczególnych procedurach i uruchamiane przy zachowaniu szczególnego reżymu” (Z. Czeszejko-Sochacki, *Wznowienie postępowania jako skutek pośredni orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” nr 2/2000, s 14).

Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się kilkakrotnie w kwestii wznowienia postępowania sądowego, przy czym dotychczasowe orzecznictwo nie rozstrzygnęło w sposób jednoznaczny, czy sprawiedliwa procedura wymaga istnienia tej instytucji. Z jednej strony – w postanowieniu z dnia 28 maja 2003 r., sygn. SK 33/02, Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że „Konstytucja statuuje (...) 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 jakiegoś 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. (...) Przepis przyznający środki dodatkowe, poza wymaganymi przez ustawę zasadniczą, nie może być traktowany jako ograniczający uprawnienia konstytucyjne. Byłoby paradoksem uznać, że rozszerzenie w ustawie prawa do sądu przewidzianego w Konstytucji oznacza zawężenie tego prawa” (OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 47).

Trybunał Konstytucyjny w ramach wstępnej kontroli skarg konstytucyjnych wyraził także pogląd, że „z art. 45 Konstytucji nie wynika uprawnienie do żądania ponownego rozpoznania sprawy zakończonej prawomocnym orzeczeniem sądowym” (postanowienie z dnia 18 stycznia 2006 r., sygn. Ts 55/05, OTK ZU nr 1/B/2006, poz. 31; podobnie postanowienia z dnia: 28 lutego 2006 r., sygn. Ts 218/05, OTK ZU nr 3/B/2006, poz. 125; 23 lutego 2007 r., sygn. Ts 168/05, OTK ZU nr 1/B/2007, poz. 18; 22 maja 2007 r., sygn. Ts 245/06, OTK ZU nr 6/B/2007, poz. 280).

Z drugiej strony – w wyroku z dnia 13 maja 2002 r., sygn. SK 32/01, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 72 ust. 3 zd. 3 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. Nr 95, poz. 602 ze zm.), rozumiany jako wyłączający dopuszczalność wznowienia postępowania, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 oraz z art. 77 ust. 2 Konstytucji. W uzasadnieniu tego wyroku Trybunał Konstytucyjny zwracał m.in. uwagę, że „przepisy Konstytucji dają ustawodawcy prawo kreowania środków zaskarżenia orzeczeń zapadłych w drugiej instancji. Ustawodawca wprowadzając je do procedury cywilnej mógł suwerennie ukształtować zakres ich dopuszczalności. Ustawodawca jest więc konstytucyjnie uprawniony do określenia zarówno kategorii spraw, w których stronie przysługuje prawo do wnoszenia środków zaskarżania wyroków w II instancji, jak i podstaw prawnych ich wnoszenia. Gwarancje konstytucyjne obejmują bowiem dwuinstancyjny tryb postępowania”. Równocześnie Trybunał uznał, że „musi istnieć możliwość przywrócenia stanu zgodnego z prawem. Na gruncie doktryny prawa postępowania cywilnego podnosi się, iż zasada prawdy materialnej jest dominującą w stosunku do postulatu szybkości postępowania i tzw. ekonomiki procesowej (...) Zasadne jest, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, uproszczenie i skrócenie postępowania z uwagi na jego funkcje, ale skutkiem nie może być utrzymywanie rozstrzygnięcia niezgodnego z prawdą materialną, czyli nieodpowiadającego wymogom praworządności. Powinno być gwarantowane prawo do wznowienia postępowania, już niezależnie od kampanii wyborczej, a zatem prowadzenie postępowania w celu dojścia do prawdy materialnej” (*op. cit.*).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się na różnicę między postępowaniem zmierzającym do wzruszenia orzeczenia wydanego na podstawie przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją a postępowaniem zmierzającym do rozpoznania sprawy w granicach, jakie zakreśla ustawowa podstawa wznowienia. W tym drugim wypadku skarga o wznowienie

postępowania stanowi ustawowo uregulowane narzędzie wzruszenia prawomocnych orzeczeń, które nie jest instytucją o randze konstytucyjnej (zob. np. wyroki z dnia: 27 października 2004 r., sygn. SK 1/04, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 96; 31 marca 2005 r., sygn. SK 26/02, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 29). O ile ustawa nie może wyłączyć szansy na wznowienie postępowania w sytuacji określonej w art. 190 ust. 4 Konstytucji, o tyle w innym wypadku wznowienia postępowania ustawodawca zachowuje margines swobody legislacyjnej. Wznowienie postępowania regulowane w poszczególnych procedurach różni się, co do zakresu możliwości wzruszenia prawomocnego i ostatecznego rozstrzygnięcia. Jest to pojęcie kształtowane przez ustawodawstwo, na użytek konkretnej ustawy. Ustawodawca kształtujący zasady tego postępowania zachowuje margines swobody legislacyjnej. Ograniczenie możliwości wznowienia postępowania nie narusza *per se* prawa do sądu.

Powyższe nie oznacza, że działający w ramach swobody legislacyjnej ustawodawca zwolniony jest z przestrzegania standardu wyznaczonego przez *acquis constitutionnel*. W szczególności istotne jest przestrzeganie prawa do odpowiedniego ukształtowania procedury zgodnie z wymogami sprawiedliwości proceduralnej oraz zasad poprawnej legislacji w wypadku stworzenia postępowania sądowego, które wykracza poza minimum konstytucyjne.

W tym kontekście Trybunał Konstytucyjny przypominał, że, zgodnie z utrwalonym poglądem, zasady sprawiedliwości proceduralnej są „wartością samą w sobie”. Wynikają nie tylko z art. 45 ust. 1 Konstytucji, lecz także z art. 2 Konstytucji i dotyczą wszystkich etapów postępowania sądowego. „Gwarancje proceduralne wyrażone w art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji odnoszą się do postępowań nadzwyczajnych, takich jak postępowanie kasacyjne oraz postępowanie w sprawie wznowienia prawomocnie zakończonego postępowania. Prawo do sprawiedliwej procedury sądowej, także w postępowaniu kasacyjnym, jest elementem prawa do sądu, wyrażonego w art. 45

ust. 1 i w art. 77 ust. 2 Konstytucji. Prawo podmiotowe do sprawiedliwej procedury nie może być natomiast wywodzone wyłącznie z treści art. 2 Konstytucji, bo zasada demokratycznego państwa prawnego nie może być samoistnym wzorcem kontroli konstytucyjnej w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną” (wyrok z dnia 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09, *op. cit.* i powołane tam orzeczenia).

Sprawiedliwość proceduralna nie może być jednak oceniana w kategoriach abstrakcyjnych, niezależnie od kategorii spraw, które są przedmiotem rozpoznania, konfiguracji podmiotowych, znaczenia poszczególnych kategorii praw dla ochrony interesów jednostki

Z punktu widzenia rozpoznawanej obecnie sprawy bardzo istotne znaczenie mają także inne wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące dopuszczalności wzruszania prawomocnych orzeczeń sądowych. W wyroku z dnia 15 maja 2000 r., sygn. SK 29/99, Trybunał stwierdził: „[p]odobnie 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.

Ponadto (...) 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” (OTK ZU nr 4/2000, poz. 110). Wcześniej podobne stanowisko zawarł Trybunał konstytucyjny w wyroku z dnia 22 lutego 2000 r., sygn. SK 13/98 (OTK ZU nr 1/2000, poz. 5).

W wyroku z dnia 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że „prawomocność jest sama w sobie wartością konstytucyjną. Przywracanie stanu stałości, pewności i bezpieczeństwa prawnego (...) zasługuje na ochronę w ramach zjawisk właściwych dla państwa prawa (w płaszczyźnie generalnej) i jako finalny cel, któremu służy konstytucyjne prawo do sądu – w płaszczyźnie indywidualnej i konkretnej. Dlatego podważenie prawomocności musi każdorazowo być przedmiotem skrupulatnego ważenia wartości. (...) Ochrona prawomocności ma konstytucyjne zakotwiczenie w art. 7 Konstytucji, mówiącym o działaniu organów władzy publicznej (w tym wypadku sądów) na podstawie i w granicach prawa” (OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108).

Z kolei w wyroku z dnia 1 kwietnia 2008 r., sygn. SK 77/06, Trybunał Konstytucyjny stwierdził m.in., że „z jednej strony, 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. Dochodzenie szkód wyrządzonych przez prawomocne orzeczenie sądowe, nawet jeżeli nie wiąże się z uchyleniem takiego orzeczenia, podważa zawsze w pewien sposób autorytet władzy sądowniczej. (...)

Z drugiej strony nie można wykluczyć, że prawomocne orzeczenie sądowe wydane w dwuinstancyjnym postępowaniu sądowym po wyczerpaniu dostępnych środków zaskarżenia będzie niezgodne z prawem. (...)

W przedstawionym kontekście w ocenie Trybunału Konstytucyjnego realizacja konstytucyjnego prawa do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organów władzy publicznej wymaga stworzenia mechanizmów umożliwiających dochodzenie szkód wyrządzonych przez niezgodne z prawem prawomocne orzeczenia sądowe. Jednocześnie 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” (OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 39).

Rozwijając i uzupełniając wcześniejsze orzecznictwo, Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 21 lipca 2009 r., sygn. K 7/09, stwierdził, że „wymóg ukształtowania procedury sądowej zgodnie ze standardami sprawiedliwości proceduralnej obejmuje nakaz ustanowienia rozwiązań, które zapewnią jednostce adekwatną ochronę przed prawomocnymi orzeczeniami, obciążonymi szczególnie poważnymi wadami i naruszającymi wartości konstytucyjne. Wymóg ten dotyczy prawomocnych orzeczeń sądowych opartych na błędnych ustaleniach faktycznych w sytuacji, w której pojawiają się

nowe dowody, niebrane pod uwagę przez sąd rozpoznający sprawę. Ustawodawca, kształtując prawo do wznowienia postępowania w takiej sytuacji, musi jednak szczególnie starannie wyważyć wszystkie kolidujące wówczas wartości, uwzględniając szczególne znaczenie stabilności prawomocnych orzeczeń sądowych jako wartości konstytucyjnej” (OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 113).

Trybunał Konstytucyjny w szeregu orzeczeń uznawał adekwatność art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji do oceny konstytucyjności przepisów regulujących przesłanki dopuszczalności oraz sposób ukształtowania przez ustawodawcę procedur z nadzwyczajnych środków zaskarżenia, w tym procedury wnowieniowej, przyznając jednocześnie nieco niższy standard przewidzianych wówczas gwarancji prawa do sądu (zob. wyrok z dnia 11 maja 2011 r., sygn. SK 11/09, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 32).

Wykorzystując dorobek orzecznicy Trybunału Konstytucyjnego do oceny zakwestionowanej przez Skarżącego normy stwierdzić należy, że zawarte w ustawie o Policji przepisy regulujące odpowiedzialność dyscyplinarną policjantów gwarantują zainteresowanym dostęp do sądu. Zapewniają bowiem możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego od orzeczeń kończących postępowanie dyscyplinarne. Respektują także gwarancje ustanowione w rozdziale II Konstytucji, w tym powtórzoną *expressis verbis* w art. 135g ustawy o Policji zasadę domniemania niewinności. Przepisy te tworzą odpowiednio ukształtowaną procedurę, zgodną z wymaganiami sprawiedliwości i jawności. W jej ramach zapewniona jest możliwość wzruszenia prawomocnych orzeczeń, poprzez wznowienie postępowania dyscyplinarnego, z uwagi na ich kwalifikowane wady określone w art. 135r ust. 1 ustawy o Policji.

Możliwość wznowienia postępowania ograniczona jest do okresu 5 lat od uprawomocnienia się orzeczenia wydanego w postępowaniu dyscyplinarnym. Ograniczenie to nie prowadzi jednak do naruszenia praw konstytucyjnych

wynikających z przepisów powołanych przez Skarżącego w pierwszej grupie wzorców kontroli.

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w cytowanych orzeczeniach, Konstytucja nie gwarantuje ani powszechnego prawa do kontroli orzeczenia przez trzecią instancję, ani jakiegoś ogólnego prawa do wznawiania postępowania. Przepis art. 135r ust. 5 ustawy o Policji określający okres, w jakim możliwe jest wznowienie postępowania dyscyplinarnego, nie powinien być traktowany jako ograniczający uprawnienia konstytucyjne. Przepis ten nie eliminuje możliwości uchylenia prawomocnego orzeczenia niezgodnego z prawdą materialną ani możliwości przywrócenia stanu zgodnego z prawem. Uwzględniając natomiast konieczność ochrony takiej konstytucyjnej wartości jaką jest prawomocność oraz mając na uwadze potrzebę zapewnienia stałości, pewności i bezpieczeństwa prawnego, art. 135r ust. 5 ustawy o Policji wprowadza ograniczenie czasowe w zakresie wzruszenia prawomocnego orzeczenia dyscyplinarnego.

Ustawodawca, korzystając z przyznanego przez Konstytucję prawa do kreowania środków zaskarżenia prawomocnych orzeczeń i kształtując prawo do wznowienia postępowania dyscyplinarnego prowadzonego przeciwko policjantom, wyważył kolidujące wartości, doceniając szczególnie znaczenie stabilności prawomocnych orzeczeń jako wartości konstytucyjnej oraz nie tracąc z pola widzenia rosnących z czasem trudności dowodowych w prowadzeniu nadzwyczajnego postępowania weryfikacyjnego.

Na marginesie w tym miejscu można nadmienić, że w ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r., poz. 101 ze zm.; dalej: k.p.c.) również przyjęto 5-letni okres od uprawomocnienia się wyroku, po upływie którego nie można żądać wznowienia postępowania (z wyjątkiem wypadku, gdy strona była pozbawiona możliwości działania lub nie była należycie reprezentowana – art. 408 k.p.c.).

Zauważyć należy, że w doktrynie aprobowana jest teza uchwały Sądu Najwyższego z dnia 18 lipca 1968 r., sygn. III CZP 59/68, zgodnie z którą

„[o]koliczność, że wyrok karny, który ustala czyn stwierdzający uzyskanie wyroku cywilnego za pomocą przestępstwa, zapadł po upływie okresu pięcioletniego z art. 408 k.p.c., wobec czego strona nie mogła z tego dowodu skorzystać przed upływem wspomnianego terminu, nie stanowi «pozbawienia możliwości działania», uzasadniającego żądanie wznowienia postępowania po upływie terminu przewidzianego w art. 408 k.p.c. w związku z art. 401 pkt 2 k.p.c." (zob. M. Wójcik, *Komentarz aktualizowany do art. 408 Kodeksu postępowania cywilnego*, System Informacji Prawnej LEX). W uzasadnieniu wskazanej uchwały Sąd Najwyższy stwierdził, że motywem wprowadzenia terminu z art. 408 k.p.c. jest konieczność ochrony prawomocnych orzeczeń co do istoty sprawy od dalszego zaskarżenia i stwierdzony doświadczalnie fakt, że po upływie tak długiego okresu stosunki z reguły zmieniają się tak dalece, że trudno spodziewać się praktycznego skutku wznowienia.

Zgodnie z art. 146 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.; dalej: k.p.a.), uchylenie decyzji w wyniku wznowienia postępowania nie może nastąpić po upływie 5 lub 10 lat (w zależności od podstawy wznowienia) od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji.

Powyższe okoliczności pozwalają na stwierdzenie, że wprowadzone w art. 135r ust. 5 ustawy o Policji ograniczenie czasowe wznowienia postępowania dyscyplinarnego, przy dopuszczalnym przez Trybunał Konstytucyjny przyznaniu niższego standardu w procedurze wnówieniowej gwarancji prawa do sądu, spełnia przesłanki określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Analizowana norma jest w stanie doprowadzić do realizacji skutku w postaci ochrony prawomocności orzeczenia dyscyplinarnego oraz stabilności stosunków prawnych i bezpieczeństwa prawnego. Jest ona również niezbędna dla ochrony tak określonego interesu publicznego. Jej efekty pozostają w odpowiedniej proporcji do nałożonych przez nią na obywatela ograniczeń. W tym ostatnim aspekcie należy mieć przede wszystkim na uwadze, że 5-letni okres na

wznowienie postępowania wyznaczony został w postępowaniu dyscyplinarnym, w którym wymierzone kary ulegają stosunkowo szybko zatarciu (w czasie od 6 do 18 miesięcy od uprawomocnienia się orzeczenia o ukaraniu), co powoduje usunięcie z akt osobowych policjanta orzeczenia o ukaraniu (art. 135q ust. 2 ustawy o Policji). Instytucja zatarcia kary nie odnosi się z oczywistych względów do kary wydalenia ze służby, gdyż w takim przypadku ukarany nie jest funkcjonariuszem Policji i nie są prowadzone jego akta osobowe. Nie zmienia to faktu, że celem postępowania dyscyplinarnego jest zwrócenie pracownikowi (funkcjonariuszowi) uwagi na niewłaściwość postępowania i wpłynięcie na jego dalszą prawidłową pracę (służbę), a w przypadku osiągnięcia zamierzonego skutku zatarcie ukarania po upływie niedługiego okresu, co jest równoznaczne z uznaniem kary za niebyłą (art. 135q ust. 1 ustawy o Policji).

W przypadku Skarżącego wymierzona kara dyscyplinarna również nie wpływa na jego aktualną sytuację, gdyż nie zamyka mu drogi do ubiegania się o zatrudnienie w szeregach Policji. Może on złożyć podanie o przyjęcie do służby, które zostanie rozpatrzone na ogólnych zasadach (*vide* – pogląd WSA w W w tej sprawie przytoczony w końcowej części uzasadnienia niniejszego stanowiska).

Ocenie wprowadzonego w zaskarżonym przepisie ograniczenia jako spełniającego przesłanki określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji nie sprzeciwia się przyjęcie odmiennych rozwiązań w zakresie wznowienia postępowania dyscyplinarnego w odniesieniu do innych służb mundurowych. Uregulowania postępowań dyscyplinarnych tych służb ustanawiają granicę do wznowienia na poziomie 3 lat od dnia, w którym orzeczenie o ukaraniu stało się prawomocne [§ 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. z 2014 r., poz. 60)] lub 5 lat [§ 50 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 sierpnia 2003 r. w sprawie udzielania wyróżnień i przeprowadzania postępowań

dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2013 r., poz. 1420); art. 141 ust. 5 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (Dz. U. z 2014 r., poz. 1106); art. 137 ust. 5 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z 2014 r., poz. 1411); art. 261 ust. 5 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. z 2014 r., poz. 1415)] lub 10 lat [§ 38 pkt 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.)] albo nie wprowadzają żadnej granicy [art. 124k ust. 3 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2013 r., poz. 1340 ze zm.); § 40 pkt 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)].

Trybunał Konstytucyjny aprobował istnienie różnic w przepisach dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej poszczególnych grup zawodowych i dlatego odmienne określenie w ustawie o Policji – niż w przepisach odnoszących się do innych służb mundurowych – terminu, z upływem którego następuje wygaśnięcie uprawnienia organu do wznowienia postępowania dyscyplinarnego, nie świadczy o niezgodności przyjętego rozwiązania z Konstytucją.

Powyżej została przedstawiona ocena dotycząca całości art. 135r ust. 5 ustawy o Policji. Skarżący nie kwestionuje jednak zasadności wprowadzonego w tym przepisie terminu ograniczającego możliwość wznowienia postępowania dyscyplinarnego. Skarży on jedynie wynikającą z tego przepisu normę w zakresie, w jakim odnosi się ona do funkcjonariusza Policji, którego w postępowaniu karnym dotyczącym tego samego czynu uniewinniono.

W tym miejscu konieczne jest przypomnienie różnic między postępowaniem karnym a dyscyplinarnym.

Zgodnie z treścią art. 132 ust. 4 ustawy o Policji, czyn stanowiący przewinienie dyscyplinarne, wypełniający jednocześnie znamiona przestępstwa lub wykroczenia albo przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego, podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej **niezależnie** [podkr. własne] od odpowiedzialności karnej. Deontologia postępowania dyscyplinarnego – na co zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny – jest inna niż postępowania karnego. Łączy się ona przede wszystkim ze specyfiką wykonywania niektórych zawodów. Ukształtowane w ich ramach reguły deontologiczne ukierunkowane są przede wszystkim na obronę honoru i dobra zawodu. W przypadku deliktu dyscyplinarnego natura czynów nagannych jest inna niż czynów będących przedmiotem postępowania karnego, chociaż granice pomiędzy nimi mogą być w niektórych wypadkach nieostre. Odpowiedzialność dyscyplinarna związana jest z postępowaniem sprzecznym z zasadami deontologii zawodowej, powagą i godnością wykonywanego zawodu, z czynami godzącymi w prestiż zawodu albo uchybiającymi obowiązkom. Delikt dyscyplinarny oceniany musi być nie tylko w płaszczyźnie normatywnej, ale także zawodowej, etycznej itd. Dlatego również odpowiedzialność dyscyplinarna odbywa się na innej płaszczyźnie od odpowiedzialności karnej i niezależnie od niej.

Istnieją różne rodzaje winy, w tym karna, cywilna, administracyjna i służbowa. Tylko w przypadku odpowiedzialności karnej sąd jest organem wyłącznie właściwym do orzekaniu o popełnieniu czynu zabronionego, jego szkodliwości społecznej oraz o winie sprawcy. Wykluczone jest natomiast orzekanie o przestępstwie przez organ dyscyplinarny (zob. W. Koziół, *op. cit.*, s. 31).

W uchwale z dnia 28 września 2006 r., sygn. I KZP 8/06, Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że „[p]ostępowanie dyscyplinarne unormowane w ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98,

poz. 1070 ze zm.) toczy się niezależnie od postępowania karnego, także w wypadku jednoczesności i podmiotowo – przedmiotowej tożsamości tych postępowań. W takiej sytuacji postępowanie dyscyplinarne należy jednak zawiesić do czasu ukończenia postępowania karnego, gdy przemawia za tym wzgląd na ekonomię procesową lub konieczność zastosowania instytucji określonej w art. 108 § 4 tego Prawa” (opubl.: OSNIK i IW z 2006 r. Nr 10, poz. 87). W uzasadnieniu tej uchwały Sąd Najwyższy zaznaczył, że „w wypadku toczącego się postępowania karnego nigdy osoba oskarżona nie może być traktowana także i przez inne organy władzy publicznej jako osoba, która popełniła przestępstwo. Zatem, domniemanie niewinności chroni oskarżonego również wobec innych organów władzy publicznej. Oznacza to, że te inne organy władzy publicznej, prowadząc postępowanie niebędące postępowaniem karnym, nie mogą samodzielnie ustalić faktu popełnienia przez obywatela przestępstwa i wyprowadzać z tego negatywnych konsekwencji prawnych.”

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 stycznia 2007 r., sygn. I OSK 636/06, stwierdził, że „postępowanie dyscyplinarne jest niezależne od postępowania karnego tylko wówczas, gdy dany czyn stanowi naruszenie dyscypliny służbowej. Natomiast przyjęta w postępowaniu dyscyplinarnym oczywistość popełnienia czynu o znamionach przestępstwa nie przesądza jeszcze o fakcie popełnienia przez policjanta tego przestępstwa. Ustalenie winy za popełnienie przestępstwa możliwe jest wyłącznie w postępowaniu karnym. Jeżeli więc postępowanie dyscyplinarne prowadzone jest z uwagi na uzasadnione przypuszczenie popełnienia czynu przestępczego, to ostateczny wynik tego postępowania zależny jest od wyniku postępowania karnego. W sytuacji, gdy postępowanie karne nie doprowadzi do ustalenia winy danego policjanta (...), to oznacza to, iż policjantowi nie można przypisać popełnienia przestępstwa, które stanowiło podstawę wymierzenia kary dyscyplinarnej” (wyrok opublikowany w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych na stronie: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>).

Między przewinieniami dyscyplinarnymi a przestępstwami nie zachodzą stosunki wykluczania. Popełnienie przestępstwa w związku z wykonywaniem określonego zawodu lub pełnieniem służby publicznej będzie najczęściej także zachowaniem godzącym w godność danego zawodu i służby, a w związku z tym także przewinieniem dyscyplinarnym. Brak ukarania za przestępstwo, w tym nawet wyrok uniewinniający, nie wyłącza odpowiedzialności dyscyplinarnej, gdyż nie wyklucza to ustalenia, iż zachowanie danej osoby naruszyło godność służby (zob. W. Wróbel, A. Zoll, *Polskie prawo karne. Część ogólna*, Kraków 2010, s. 31).

Przytoczone powyżej poglądy doktryny oraz stanowiska prezentowane w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego jednoznacznie wskazują, że ocena, czy doszło do popełnienia deliktu dyscyplinarnego, uwzględnia także inne aspekty zachowania obwinionego niż ta dokonywana na potrzeby postępowania karnego. Okoliczność ta częściowo znalazła potwierdzenie w postępowaniu dyscyplinarnym prowadzonym przeciwko Skarżącemu. W orzeczeniu Komendanta Wojewódzkiego Policji w W z dnia czerwca 2001 r. uznano za udowodnione dwie kwestie. Po pierwsze, że kontakty obwinionego z osobami ze świata przestępczego znacznie wykraczały poza te, które związane były z wykonywaniem przez niego obowiązków służbowych. Po drugie, że dopuścił się on popełnienia zarzucanych mu przestępstw. To drugie ustalenie wykracza poza kompetencje przyznane organom dyscyplinarnym i nie powinno stanowić podstawy ukarania. Chcąc uwzględnić fakt popełnienia przez obwinionego przestępstwa przełożony dyscyplinarny powinien zawiesić postępowanie do czasu uzyskania prawomocnego wyroku sądu wydanego w postępowaniu karnym.

Popełnione na etapie postępowania dyscyplinarnego uchybienie świadczy jedynie o błędnym stosowaniu prawa, nie stanowi natomiast podstawy do

kwestionowania art. 135r ust. 5 ustawy o Policji, w zakresie wskazanym przez Skarżącego.

Skarżący, w ramach procedury przewidzianej w przepisach ustawy o Policji, mógł odwołać się do Komendanta Głównego Policji i, w dalszej kolejności, do sądu administracyjnego, wskazując na wydanie orzeczenia w pierwszej instancji w oparciu o błędne ustalenia faktyczne oraz z naruszeniem zasady domniemania niewinności, czego przejawem było przypisanie mu popełnienia przestępstw zarzucanych w postępowaniu karnym, mimo braku stosownego wyroku sądu. Nawet w sytuacji, gdy Skarżący nie skorzystał z tej drogi i doszło do uprawomocnienia się orzeczenia wydanego w pierwszej instancji, przewidziana w ustawie o Policji procedura umożliwiała wzruszenie tego rozstrzygnięcia. Zgodnie z art. 135r ust. 1 pkt 3 ustawy o Policji, Skarżący mógł złożyć wniosek o wznowienie postępowania dyscyplinarnego podnosząc, że orzeczenie wydano z naruszeniem obowiązujących przepisów, w tym przypisu art. 135g ustawy o Policji, w którym ustanowiono stosowanie zasady domniemania niewinności w toku postępowania dyscyplinarnego. Termin do złożenia takiego wniosku, jak stanowi zaskarżony w niniejszej sprawie przepis, wynosi 5 lat.

Błędy popełnione w toku postępowania dyscyplinarnego w pierwszej instancji i odstąpienie od próby ich usunięcia w postępowaniu odwoławczym oraz wznowieniowym nie mogą jednak uzasadniać tezy o konieczności wprowadzenia nadzwyczajnego rozwiązania umożliwiającego w nieograniczonym czasie wznowienie postępowania i uchylenie prawomocnego orzeczenia o ukaraniu dyscyplinarnym w przypadku wydania przez sąd karny uniewinniającego wyroku dotyczącego tego samego czynu.

Jak to już zostało powiedziane, odpowiedzialność karna i dyscyplinarna odbywa się na innej płaszczyźnie i inne aspekty zarzucanego czynu są w ich ramach uwzględniane. Nawet wyrok uniewinniający nie wyłącza odpowiedzialności dyscyplinarnej, gdyż nie wyklucza to ustalenia, że zarzucany

obwinionemu czyn narusza dyscyplinę służbową i godzi w honor oraz dobro zawodu. Dlatego nie może być zasadne wydłużanie terminu umożliwiającego wznowienie postępowania dyscyplinarnego w zależności od wyniku postępowania karnego, które, co należy podkreślić jeszcze raz, prowadzone jest niezależnie od tego pierwszego. Związek między tymi postępowaniami występujący w przypadku, gdy w obu zarzucono czyny wyczerpujące znamiona przestępstwa, nie powinien prowadzić do rozbieżnych orzeczeń. Sytuacjom takim zapobiega instytucja zawieszenia postępowania dyscyplinarnego (art. 135h ust. 3 ustawy o Policji). Wydanie mimo tego rozbieżnych orzeczeń odnoszących się do tego samego czynu może być wynikiem błędnego stosowania prawa lub odmiennej oceny tego samego zachowania w różnych aspektach. W innych przypadkach – gdy postępowanie dyscyplinarne i karne dotyczy różnych czynów – brak bezpośredniego związku między postępowaniami nie uzasadnia uzależnienia uchylecia prawomocnego orzeczenia wydanego w toku jednego z nich od rozstrzygnięcia wydanego w drugim (i Skarżący również nie domaga się wprowadzenia takiego rozwiązania).

Na marginesie należy nadmienić, że w przypadku uzależnienia możliwości wznowienia postępowania dyscyplinarnego od treści wyroku sądu karnego rozstrzygnięcie dyscyplinarne zawsze mogłoby zostać wzruszone. Wznowienie postępowania karnego na korzyść skazanego nie jest bowiem ograniczone żadnym terminem. W przypadku wznowienia postępowania karnego nawet po ponad pół wieku i następnie wydania wyroku uniewinniającego istniałyby podstawy do wznowienia prowadzonego przeciwko niemu o taki sam czyn postępowania dyscyplinarnego.

Podsumowując tę część analizy, stwierdzić należy, że przepisy ustawy o Policji – regulujące prowadzenie postępowania dyscyplinarnego – przewidując stosowanie zasady domniemania niewinności, możliwość odwołania się do sądu oraz wznowienie postępowania, pozwalają na uznanie ich za spełniające standardy sprawiedliwości proceduralnej i za pozwalające na dojście do prawdy

materialnej. Wprowadzenie cezury czasowej do wznowienia postępowania jest wyrazem dążenia do zapewnienia stabilności stosunków prawnych ukształtowanych decyzją administracyjną oraz stabilności prawomocnych orzeczeń. Uzależnienie natomiast możliwości wznowienia postępowania dyscyplinarnego od wyniku postępowania karnego, wobec różnych aspektów zachowań sprawców branych pod uwagę przy dokonywaniu w toku tych postępowań ocen, nie jest zasadne.

Z tych względów art. 135r ust. 5 ustawy o Policji należy uznać za zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 oraz w związku z art. 77 ust. 2 i w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W odniesieniu do wzorca kontroli określonego w art. 77 ust. 1 Konstytucji Skarżący podnosi, że brak możliwości wznowienia postępowania dyscyplinarnego po upływie 5 lat od uprawomocnienia się orzeczenia powoduje, iż uprawniony organ nie może dokonać kontroli jego wydania pod kątem zgodności z prawem i w konsekwencji Skarżący został pozbawiony prawa skutecznego żądania naprawienia szkody wyrządzonej niezgodnym z prawem działaniem władzy państwowej.

Art. 77 ust. 1 ustawy zasadniczej jest podstawowym przepisem konstytucyjnym określającym odpowiedzialność władz publicznych za szkody wyrządzone bezprawnymi działaniami. Natura prawna tego artykułu jest dwojaka. Z jednej strony – przepis ten wyraża zasadę działania władzy publicznej, akcentując nakaz jej działania w ramach i na podstawie przepisów prawa. Z drugiej strony (i to – w świetle systematyki konstytucyjnej – ma znaczenie podstawowe) – przepis ten wyznacza jeden z elementów sytuacji prawnej jednostki wobec władzy publicznej. Innymi słowy, ustanawia on podmiotowe prawo do egzekwowania odpowiedzialności władz publicznych za szkody wyrządzone bezprawnymi jej działaniami. Prawo do wynagrodzenia szkody nie ma charakteru absolutnego i – jak wszystkie pozostałe prawa i

wolności jednostki – może podlegać ograniczeniom. Skoro art. 77 ust. 1 ograniczeń tych nie wskazuje, to zastosowanie znajdują tu ogólne kryteria wyznaczone w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ustawodawcy przysługuje jednak znaczna swoboda w ustalaniu mechanizmów wynagradzania szkód wyrządzonych niezgodnymi z prawem działaniami organów władzy publicznej (zob. L. Garlicki, uwagi do art. 77 Konstytucji, *op. cit.*, s. 11 – 12 i 22).

W tym miejscu warto ponownie odwołać się do wyroku z dnia 1 kwietnia 2008 r., sygn. SK 77/06, w którym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „realizacja konstytucyjnego prawa do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organów władzy publicznej wymaga stworzenia mechanizmów umożliwiających dochodzenie szkód wyrządzonych przez niezgodne z prawem prawomocne orzeczenia sądowe. Jednocześnie 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. 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»” (*op. cit.*, zob. też wyrok z dnia 25 września 2012 r., sygn. SK 28/10, OTK ZU nr 8/A/2012, poz. 96).

Art. 77 ust. 1 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 (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 15 maja 2000 r., sygn. SK

29/99, *op. cit.* oraz 5 września 2005 r., sygn. P 18/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 88).

Należy zauważyć, że przepisy różnych dziedzin prawa w odmienny sposób ustalają terminy przedawnienia roszczeń. I tak, art. 442¹ § 2 k.c. stanowi: „Roszczenie o naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym ulega przedawnieniu z upływem lat trzech od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia. Jednakże termin ten nie może być dłuższy niż dziesięć lat od dnia, w którym nastąpiło zdarzenie wywołujące szkodę”.

W art. 555 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zm.; dalej: k.p.k.) przewidziano roczny termin przedawnienia roszczeń za niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie oraz za niesłuszne zastosowanie środka zabezpieczającego.

Trybunał Konstytucyjny, w wyroku z dnia 11 października 2012 r., sygn. SK 18/10, uznał, że art. 555 k.p.k. w zakresie, w jakim wprowadza roczny okres przedawnienia dochodzenia odszkodowania i zadośćuczynienia od Skarbu Państwa w wypadku niewątpliwie niesłusznego tymczasowego aresztowania, jest zgodny z art. 41 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Oceniając termin przedawnienia uregulowany w art. 555 k.p.k., Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „ustawodawca spełnił wymóg formalny zasady proporcjonalności przez wprowadzenie terminu przedawnienia roszczenia w formie ustawy. Rozwiązanie takie realizuje konstytucyjny cel, jakim jest stabilność systemu. Wprowadzony termin przedawnienia nie jest nadmiernie uciążliwy” (OTK ZU nr 9/A/2012).

Roszczenie o odszkodowanie określone w art. 161 k.p.a. – przysługujące stronie, która poniosła szkodę na skutek uchylecia lub zmiany przez ministra albo wojewodę decyzji ostatecznej – przedawnia się z upływem trzech lat od dnia, w którym stała się ostateczna decyzja uchylająca lub zmieniająca decyzję.

Art. 135r ust. 5 ustawy o Policji nie pozbawia zainteresowanych prawa do dochodzenia wynagrodzenia szkody, jaka została im wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organów władzy publicznej. Ustanawia jedynie termin, po upływie którego organ nie może wznowić postępowania dyscyplinarnego. Wznowienie postępowania może być jednym z pierwszych etapów procedury prawnej, która umożliwi dochodzenie roszczeń określonych w art. 77 ust. 1 Konstytucji. Ustawodawca stworzył mechanizmy umożliwiające ich dochodzenie, ale w zaskarżonym przepisie ograniczył pośrednio termin do rozpoczęcia odpowiedniej procedury do 5 lat od uprawomocnienia się orzeczenia dyscyplinarnego. Jednocześnie uwzględnił specyfikę postępowania dyscyplinarnego, procedury wznowieniowej, a także takie wartości konstytucyjne jak bezpieczeństwo prawne i trwałość prawomocnych orzeczeń.

W poprzedniej części niniejszego stanowiska przyjęto, że zaskarżony przepis spełnia standardy sprawiedliwości proceduralnej i nie narusza prawa do sądu. Konstatacja ta ma wpływ na ocenę dotyczącą naruszenia art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Wznowienie postępowania nie ma charakteru prawa wynikającego wprost z uregulowań Konstytucji. Nie można go również uznać za środek bezpośredniej ochrony prowadzącej do wynagrodzenia szkody spowodowanej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Ochronę taką gwarantuje przede wszystkim samo prawo odwołania się do sądu od orzeczenia dyscyplinarnego przewidziane w przepisach ustawy o Policji.

Skoro prawo do wznowienia postępowania nie jest koniecznym i konstytutywnym składnikiem prawa do sądu, to wprowadzenie tej instytucji z poszanowaniem wymogów sprawiedliwości proceduralnej nie może być traktowane jako naruszające uprawnienie przewidziane w art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto przy wykorzystaniu zaskarżonego przepisu można w pełni korzystać z gwarancji zawartych w artykule 77 ust. 1 ustawy zasadniczej przez

okres 5 lat od uprawomocnienia się orzeczenia wydanego w postępowaniu dyscyplinarnym.

Okoliczności te wskazują, że art. 135r ust. 5 ustawy o Policji jest zgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Art. 60 Konstytucji przyznaje obywatelom polskim korzystającym z pełni praw publicznych prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. W kontekście zarzutu naruszenia tego wzorca kontroli Skarżący wskazuje na zróżnicowanie sytuacji osób, które zostały uniewinnione prawomocnym wyrokiem karnym. Zdaniem Skarżącego, skutkiem wprowadzenia w art. 135r ust. 5 ustawy o Policji 5-letniego terminu do wznowienia postępowania dyscyplinarnego dochodzi do odmiennego traktowania osób, które, po zapadnięciu uniewinniającego wyroku karnego z przekroczeniem tego terminu, chcą wznowić postępowanie dyscyplinarne. Odmienne terminy umożliwiające wznowienie postępowań dyscyplinarnych przyjęte w ustawach odnoszących się do innych służb mundurowych także świadczą – w ocenie Skarżącego – o niezgodności ograniczenia wprowadzonego w art. 135r ust. 5 ustawy o Policji z art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W kontekście tego zarzutu należy zauważyć, że art. 60 Konstytucji jest nieadekwatnym wzorcem kontroli w niniejszej sprawie.

Zakwestionowany przez Skarżącego przepis ustawy o Policji określa termin, z upływem którego następuje wygaśnięcie prawa organu do wznowienia postępowania dyscyplinarnego. Wznowienie takiego postępowania nie ma bezpośredniego związku z dostępem do służby publicznej w postaci pracy (służby) w Policji. Jak wynika z uzasadnienia wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W z dnia maja 2012 r., sygn. (sprawa dotycząca Skarżącego), w odpowiedzi na skargę organ zwrócił uwagę, że Skarżący „może zgłosić zamiar ponownego wstąpienia do służby w Policji.

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” (uzasadnienie wyroku, s. 4).

Tym samym Skarżący ma zagwarantowane prawo dostępu do służby w Policji na jednakowych zasadach jak wszyscy pozostali obywatele Polski. Wznowienie postępowania dyscyplinarnego i ewentualne uchylene dotychczasowego orzeczenia oraz uniewinnienie ukaranego ma natomiast znaczenie dla oczyszczenia dobrego imienia Skarżącego, przywrócenia go do pracy na poprzednich warunkach i zaliczenia okresu pozostawania poza służbą do wysługi. Materia ta nie jest jednak objęta zakresem ochrony przewidzianym w art. 60 ustawy zasadniczej.

Dlatego istnieją podstawy do przyjęcia, że art. 135r ust. 5 ustawy o Policji nie jest niezgodny z art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Biorąc powyższe pod uwagę, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego