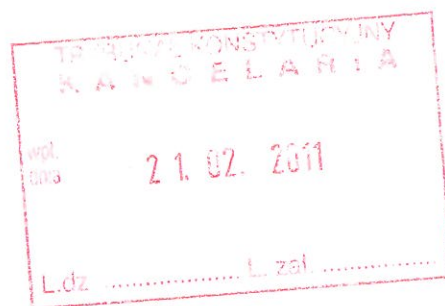




Warszawa, dnia 18 lutego 2011 r.

PG VIII TK 92/10

dot. sygn. akt K 10/10



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich o stwierdzenie niezgodności:

1) art. 25 ust. 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277 ze zm.) - z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP;

2) § 20 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 sierpnia 2007 r. w sprawie postępowania kwalifikacyjnego w stosunku do osób ubiegających się o przyjęcie do służby w Policji (Dz. U. Nr 170, poz. 1202) - z art. 60 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP

- na podstawie art. 27 pkt 5 w zw. z art. 33 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.)

przedstawiam następujące stanowisko:

1) art. 25 ust. 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277 ze zm.) jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej ;

2) § 20 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 sierpnia 2007 r. w sprawie postępowania

kwalifikacyjnego w stosunku do osób ubiegających się o przyjęcie do służby w Policji (Dz. U. Nr 170, poz. 1202) jest niezgodny z art. 60 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności art. 25 ust. 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o Policji”, z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, a także § 20 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 sierpnia 2007 r. w sprawie postępowania kwalifikacyjnego w stosunku do osób ubiegających się o przyjęcie do służby w Policji (Dz. U. Nr 170, poz. 1202), zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie postępowania kwalifikacyjnego” - z art. 60 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Wniosek ten został wniesiony w związku ze skargami kwestionującymi zgodność z ustawą zasadniczą przepisów rozporządzenia z dnia 30 sierpnia 2007 r. Podnoszone problemy odnoszą się w szczególności do treści § 20 ust. 2 tego rozporządzenia, zgodnie z którym przełożony, właściwy w sprawie postępowania kwalifikacyjnego, może przerwać postępowanie kwalifikacyjne w każdym czasie, z przyczyn innych niż określone w ust. 1 pkt 2, zawiadamiając o tym pisemnie kandydata do służby, bez podania uzasadnienia. Skarżący podnoszą, że przerwanie postępowania kwalifikacyjnego, na podstawie kwestionowanego § 20 ust. 2 rozporządzenia z dnia 30 sierpnia 2007 r., nie stanowi decyzji, co oznacza, że nie wymaga uzasadnienia ani nie podlega zaskarżeniu. Powstaje zatem taka oto sytuacja, że wobec obywatela, kandydującego do służby w Policji, można, bez podania jakiejkolwiek przyczyny, przerwać postępowanie kwalifikacyjne, na każdym jego etapie,

niezależnie od tego, czy kandydat ten spełnia wymogi określone przepisami o Policji, czy też ich nie spełnia.

W tym stanie rzeczy Rzecznik Praw Obywatelskich uznał, iż, w istocie, pierwotnym problemem jest kształt upoważnienia ustawowego, zawartego w art. 25 ust. 3 ustawy o Policji, albowiem upoważnienie to nie spełnia warunków określonych art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, co w praktyce uniemożliwia badanie, czy poszczególne przepisy rozporządzenia w sposób prawidłowy wykonują ową ustawę. Ustawa o Policji, w art. 25 ust. 1, wskazuje obiektywne przesłanki, jakie powinien spełniać kandydat do służby w Policji, zaś uszczegółowienie procesu rekrutacyjnego powinno nastąpić w rozporządzeniu wydawanym przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Z uwagi na selekcyjny charakter naboru, spełnienie ustawowych kryteriów nie oznacza automatycznego przyjęcia do służby w Policji. Jednak, w ocenie Wnioskodawcy, przekazanie możliwości określenia przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych szczegółowych zasad przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego do służby w Policji nie spełnia konstytucyjnego warunku szczegółowości pod względem treściowym, mianowicie nie zawiera jakichkolwiek wytycznych, które organowi zobowiązanemu do wydania rozporządzenia mogłyby wyznaczyć kierunki i granice uszczegółowienia procesu rekrutacyjnego. Również pozostałe przepisy ustawy o Policji nie zawierają wytycznych dotyczących treści tego aktu wykonawczego. Ustawodawca pozostawił zatem kształtowanie zasadniczych elementów regulacji prawnej, w szczególności ogłoszenia naboru do służby, poszczególnych etapów postępowania kwalifikacyjnego, dopuszczalności jego przerwania oraz zakończenia, a także okresu karencji pomiędzy rekrutacjami, decyzji organu władzy wykonawczej. W ocenie Wnioskodawcy, kształt kwestionowanego upoważnienia ustawowego powoduje, iż, w istocie, w omawianym zakresie, organ wydający rozporządzenie dysponuje dużą dozą dowolności w regulowaniu zasad prowadzenia postępowania kwalifikacyjnego,

które pozostają w ścisłym związku z konstytucyjnym prawem dostępu do służby publicznej (art. 60 Konstytucji RP). Tymczasem w przypadku, gdy materia przekazywana do uregulowania aktem wykonawczym dotyczy sytuacji prawnej obywateli, wytyczne zawarte w ustawie muszą być bardziej szczegółowe.

W konkluzji Wnioskodawca podnosi, że art. 25 ust. 3 ustawy o Policji jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, gdyż nie spełnia konstytucyjnego warunku szczegółowości upoważnienia pod względem treściowym.

Wnioskodawca wskazuje nadto, że przepis § 20 ust. 2 rozporządzenia w sprawie postępowania kwalifikacyjnego jest niezgodny z art. 60 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, umożliwia bowiem przełożonemu właściwemu w sprawie postępowania kwalifikacyjnego arbitralne przerwanie tego postępowania wobec każdego kandydata do służby w Policji - bez podania przyczyny. Nie ma przy tym obowiązku uzasadniania podjętej decyzji, a eliminowanemu kandydatowi nie przysługuje z tego tytułu żaden środek odwoławczy. Z tego względu, w ocenie Wnioskodawcy, regulacja zawarta kwestionowanym przepisie rozporządzenia w sprawie postępowania kwalifikacyjnego koliduje z zasadą równego dostępu do zatrudnienia w służbie publicznej, a także narusza, wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, zasadę wyłączności ustawy we wprowadzaniu ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności (kryterium formalne).

Sformułowane we wniosku wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich co do konstytucyjności przepisu art. 25 ust. 3 ustawy o Policji oraz § 20 ust. 2 rozporządzenia w sprawie postępowania kwalifikacyjnego są zasadne.

Kwestionowany przepis art. 25 ustawy o Policji ma następujące brzmienie:

„3. Minister właściwy do spraw wewnętrznych określa, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady prowadzenia postępowania

kwalifikacyjnego w stosunku do osób ubiegających się o przyjęcie do służby w Policji, w tym w stosunku do osób, o których mowa w ust. 2.”.

Z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP wynika, że rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.

W wyroku z dnia 30 stycznia 2006r., sygn. akt SK 39/04, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „rozporządzenia do ustaw - zgodnie z art. 92 Konstytucji - są wydawane przez organy wskazane w ustawie zasadniczej, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Z treści art. 92 Konstytucji bezdyskusyjnie wynika, że ustrojodawca miał wolę pełnego - podmiotowego i przedmiotowego - określenia zakresu prawodawstwa podstawowego. W tym celu nałożony został na ustawodawcę obowiązek precyzyjnego i szczegółowego formułowania zakresu upoważnienia, a przez to także obowiązków organów uprawnionych do jego zrealizowania. W taki sposób rozporządzenie wykonawcze zostało silniej związane z wolą ustawodawcy. Określone zostały też ściśle granice, w obrębie których organ wydający rozporządzenie ma możliwość wyboru rozwiązań” (OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 7).

Ustawowe upoważnienie do wydania aktu wykonawczego nie może pozostawiać prawodawcy rządowemu zbyt daleko idącej swobody w kształtowaniu merytorycznych treści rozporządzenia. Dlatego też upoważnienie ustawowe powinno, przynajmniej ogólnie, wyznaczać kierunek unormowań zawartych w akcie wykonawczym (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120).

W orzeczeniu z 22 września 1997 r., sygn. akt K. 25/97, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że niedopuszczalne konstytucyjnie jest takie

sformułowanie upoważnienia, które w istocie “upoważnia nie do wydania rozporządzenia w celu wykonania ustawy (...), lecz do samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień (...), co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich unormowań czy wskazówek” (OTK ZU Nr 3-4/1997, poz. 35).

W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, wytyczne nie muszą być zawarte w tekście przepisu formułującego upoważnienie do wydania rozporządzenia, dopuszczalne jest bowiem także zamieszczenie ich w innych przepisach ustawy, byle tylko było możliwe precyzyjne odtworzenie treści tychże wytycznych.

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 9 listopada 1999 r., w sprawie o sygn. K 28/98, „sposób ujęcia wytycznych, zakres ich szczegółowości i - oczywiście - zawarte w nich treści są w zasadzie sprawą uznania ustawodawcy. Kontrola Trybunału Konstytucyjnego ograniczać się może jedynie do dwóch kwestii. Po pierwsze, do ustalenia, czy w ustawie zawarto w ogóle jakieś wytyczne - jak już była o tym mowa, całkowity brak wytycznych przesądza o niekonstytucyjności upoważnienia, bo stanowi oczywistą obrazę art. 92 ust. 1 zd. 2 konstytucji. Po drugie, do ustalenia, czy sposób zredagowania wytycznych pozostaje w zgodzie z ogólnymi zasadami wyłączności ustawy i nakazami, by pewne kwestie były regulowane w całości w ustawie. (...) “Wytyczne” nie muszą być zawarte w przepisie formułującym upoważnienie do wydania rozporządzenia - możliwe jest też ich odnalezienie w innych przepisach tej ustawy, o ile tylko pozwala to na precyzyjne zrekonstruowanie treści tych wytycznych” (OTK ZU nr 7/1999, poz. 156).

Oznacza to, że upoważnienie do wydania aktu wykonawczego, w przypadku którego nie da się wskazać żadnych treści ustawowych, które pełniłyby rolę “wytycznych dotyczących treści aktu”, jest sprzeczne z Konstytucją RP. Brak owych wytycznych stanowi warunek wystarczający

dla uznania niekonstytucyjności upoważnienia, nawet jeżeli pozostałe wymagania, o których mówi art. 92 Konstytucji RP, zostaną spełnione.

Art. 25 ust. 3 ustawy o Policji określa podmiot uprawniony do wydania aktu wykonawczego, wskazuje formę jego wydania (rozporządzenie) oraz określa materię, która ma zostać uregulowana.

Kwestionowany przepis nie formułuje natomiast żadnych wytycznych co do treści aktu wykonawczego, w tym żadnych unormowań wyznaczających kierunek uregulowań zawartych w akcie wykonawczym.

W innych przepisach ustawy o Policji również nie jest możliwe odnalezienie wskazówek co do zasad przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego do służby w Policji.

Ustawa o Policji, w art. 25 ust. 1, wskazuje obiektywne kryteria, jakie powinien spełniać kandydat do służby w Policji, zaś w ust. 2 tego artykułu przyznaje Komendantowi Wojewódzkiemu Policji możliwość wyrażenia zgody na przyjęcie do służby w oddziałach prewencji Policji kandydata, który nie ma wykształcenia średniego, jeżeli w toku postępowania kwalifikacyjnego stwierdzono, że kandydat wykazuje szczególne predyspozycje do służby w Policji.

Przepisy te jednakże nie wskazują kierunku, jaki ma przybrać regulacja materii prowadzenia postępowania kwalifikacyjnego do służby w Policji, przekazana do uregulowania w akcie wykonawczym.

Pozostawia to rozporządzeniu swobodę w ustalaniu szczegółowych zasad prowadzenia postępowania kwalifikacyjnego w stosunku do osób ubiegających się o przyjęcie do służby w Policji.

W istocie zatem kwestionowany przepis ustawy o Policji upoważnia nie do wydania rozporządzenia w celu wykonania ustawy, lecz do samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień związanych z prowadzeniem postępowania kwalifikacyjnego w stosunku do osób ubiegających się

o przyjęcie do służby w Policji, co do którego w ustawie o Policji nie ma żadnych bezpośrednich wskazówek.

Stwierdzić zatem należy, że w przypadku kwestionowanego art. 25 ust. 3 ustawy o Policji naruszone zostały warunki poprawności upoważnienia do wydania rozporządzenia, co stanowi podstawę do uznania trafności zarzutu niezgodności tego przepisu z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Drugi z zarzutów, sformułowanych przez Wnioskodawcę, dotyczy § 20 ust. 2 rozporządzenia w sprawie postępowania kwalifikacyjnego, który ma następujące brzmienie:

„2. Przełożony właściwy w sprawie postępowania kwalifikacyjnego może przerwać postępowanie kwalifikacyjne w każdym czasie, z przyczyn innych niż określone w ust. 1 pkt 2, pisemnie zawiadamiając o tym kandydata do służby, bez podania uzasadnienia.”.

Przyczyny, określone w § 20 w ust. 1 pkt 2, to:

a) niespełnienie wymagań określonych w art. 25 ust. 1 ustawy, z wyjątkiem wymagania dotyczącego posiadania średniego wykształcenia przez kandydata do służby w oddziale prewencji Policji,

b) niezłożenie kompletu dokumentów, o których mowa w § 7 ust. 2 pkt 4,

c) uzyskanie negatywnego wyniku z jednego z etapów postępowania kwalifikacyjnego, o których mowa w § 11 pkt 1, 3 i 5 - 8,

d) zatajenie lub podanie nieprawdziwych danych w kwestionariuszu osobowym kandydata do służby,

e) odmowa wydania mu poświadczenia bezpieczeństwa,

f) utrudnianie przez niego prowadzenia postępowania kwalifikacyjnego, w szczególności przez dwukrotne nieusprawiedliwione nieprzystąpienie w wyznaczonym przez komórkę organizacyjną do spraw doboru kandydatów do służby terminie do etapu lub etapów postępowania kwalifikacyjnego,

g) przystąpienie do ponownego postępowania kwalifikacyjnego pomimo uzyskania przez niego w poprzednim postępowaniu kwalifikacyjnym negatywnego wyniku z etapu postępowania kwalifikacyjnego, o którym mowa w § 11 pkt 3, lub odmowy wydania poświadczenia bezpieczeństwa, gdy z informacji posiadanych przez przełożonego właściwego w sprawie postępowania kwalifikacyjnego wynika, że nie uległy zmianie okoliczności sprawy,

h) brak zgody wojskowej komendy uzupełnień na wcielenie poborowego do służby kandydackiej w oddziałach prewencji Policji.

Zarzut sformułowany we wniosku odnosi się do naruszenia zasady równych szans w dostępie do służby publicznej, określonej w art. 60 Konstytucji RP, w powiązaniu z, wyrażoną w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej, zasadą wyłączności ustawy przy ustanawianiu ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw.

Istotnie, kwestionowany przepis umożliwia przełożonemu właściwemu w sprawie postępowania kwalifikacyjnego arbitralne przerwanie tego postępowania wobec każdego kandydata do służby w Policji - bez podania przyczyny i bez obowiązku uzasadnienia podjętej decyzji. Zarazem kandydatowi, wobec którego podjęto taką decyzję, nie przysługuje od niej żaden środek odwoławczy.

Takie rozwiązanie niewątpliwie może prowadzić do odmiennego traktowania osób ubiegających się o przyjęcie do służby w Policji.

Art. 60 Konstytucji RP stanowi, że obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach.

Zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, dotyczącym dostępu do służby publicznej, art. 60 Konstytucji gwarantuje każdemu obywatelowi korzystającemu z pełni praw publicznych prawo ubiegania się o przyjęcie do służby publicznej na jednakowych zasadach,

przez co koresponduje z zasadą równości wobec prawa. Nie wyraża on jednak gwarancji, iż każda osoba posiadająca obywatelstwo polskie oraz pełnię praw publicznych zostanie przyjęta do służby publicznej. Ustawodawca uprawniony jest bowiem do sformułowania dodatkowych warunków, uzależniając od ich spełnienia uzyskanie określonych stanowisk w służbie publicznej, z uwzględnieniem jej rodzaju oraz istoty (*vide* - wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 2002 r., sygn. SK 18/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 16).

Art. 31 ust. 3 Konstytucji RP stanowi natomiast, że 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.

Ustawa o Policji normuje - między innymi - stosunek służbowy policjanta, w tym określa wymagania stawiane osobom kandydującym do służby w tej formacji uzbrojonej oraz pełniącym służbę w Policji. W myśl art. 25 ust. 1 ustawy o Policji, służbę w Policji może pełnić obywatel polski o nieposzlakowanej opinii, niekarany, korzystający z pełni praw publicznych, posiadający co najmniej średnie wykształcenie oraz zdolność psychiczną i fizyczną do służby w formacjach uzbrojonych, podległych szczególnej dyscyplinie służbowej, której gotów jest się podporządkować.

Istotnie, kwestionowany we wniosku przepis aktu wykonawczego umożliwia przełożonemu właściwemu w sprawie postępowania kwalifikacyjnego arbitralne przerwanie tego postępowania wobec każdego kandydata do służby w Policji - bez podania przyczyny i bez obowiązku uzasadnienia podjętej decyzji, a kandydatowi, wobec którego podjęto taką decyzję, nie przysługuje od niej żaden środek odwoławczy.

Nie ulega wątpliwości, że treść decyzji przełożonego właściwego w sprawie postępowania kwalifikacyjnego rzutuje na prawo dostępu do służby publicznej, gdyż jest podstawą do przyjęcia lub odmowy przyjęcia do służby w Policji.

Rozstrzygnięcie, na mocy kwestionowanego przepisu, o przerwaniu postępowania kwalifikacyjnego z nieokreślonej przyczyny, wiadomej tylko przełożonemu właściwemu w sprawie postępowania kwalifikacyjnego, oraz brak możliwości weryfikacji zasadności takiej decyzji prowadzi do nieuzasadnionego ograniczenia prawa dostępu do służby publicznej.

Niewątpliwie, takie rozwiązanie może też skutkować odmiennym traktowaniem osób ubiegających się o przyjęcie do służby w Policji.

W konsekwencji, oznacza to możliwość ograniczenia - wyłącznie na podstawie aktu podustawowego - dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach, co narusza art. 60 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Jednocześnie Prokurator Generalny przychyła się do poglądu Wnioskodawcy o potrzebie odroczenia utraty mocy obowiązującej kwestionowanych przepisów z uwagi na konieczność zapewnienia możliwości przeprowadzania postępowań kwalifikacyjnych do służby w Policji. Wejście w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dniem jego ogłoszenia mogłoby bowiem uniemożliwić w ogóle przeprowadzanie takich postępowań - z powodu braku stosownych regulacji w tym zakresie.

Z tych wszystkich względów, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego