



SEJMN
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 21 maja 2010 r.

Sygn. akt K 10/10

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY	
KAN C E L A R I A	
wpi. dnia	21.05.2010
L.dz. L. zał.	

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich (sygn. akt K 10/10), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 25 ust. 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz. U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277 ze zm.) jest **niezgodny** z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Stan prawny i zarzuty skarżącego

1. Zaskarżony przez Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej wnioskodawca albo Rzecznik) art. 25 ust. 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz. U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277 ze zm.) ma następujące brzmienie: „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.”.

Artykuł 25 ust. 3 ustawy o Policji został dodany przez art. 2 pkt 25 lit. b) ustawy z dnia 21 lipca 1995 r. o zmianie ustaw: o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych, o Policji, o Urzędzie Ochrony Państwa, o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 104, poz. 515). Następnie przepis ten został zmieniony ustawą z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz. U. Nr 106, poz. 668), która nadała mu obecne brzmienie.

2. Na podstawie zawartego w art. 25 ust. 3 ustawy o Policji upoważnienia Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał w dniu 27 sierpnia 2007 r. rozporządzenie w sprawie postępowania kwalifikacyjnego w stosunku do osób ubiegających się o przyjęcie do służby w Policji (Dz. U. Nr 170, poz. 1202, dalej rozporządzenie). Rozporządzenie to określa szczegółowe zasady prowadzenia postępowania kwalifikacyjnego w stosunku do osób ubiegających się o przyjęcie do służby w Policji, w tym osób nieposiadających wykształcenia średniego ubiegających się o przyjęcie do służby w oddziałach prewencji Policji (§ 1 rozporządzenia).

3. Rzecznik Praw Obywatelskich zarzuca kwestionowanemu przepisowi, iż: „(...) zawarte w art. 25 ust. 1 ustawy o Policji upoważnienie do wydania rozporządzenia nie ma charakteru szczegółowego i nie zawiera stosownych wytycznych” (wniosek, s. 5). W opinii Rzecznika: „Nie wskazują one [przepisy ustawy o Policji – uwaga własna] kierunków rozwiązań, jakie powinien w akcie wykonawczym przyjąć Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji regulując

w sposób szczegółowy zasady prowadzenia postępowania kwalifikacyjnego do służby” (*ibidem*, s. 6). Zdaniem wnioskodawcy, taki kształt upoważnienia ustawowego pozwala na dużą dowolność w regulowaniu zasad postępowania kwalifikacyjnego, ponieważ organ wydający rozporządzenie nie jest ograniczony żadnymi wskazaniami ustawodawcy bądź też wyznaczonym kierunkiem działania.

Podsumowując, przedmiotem niniejszej sprawy jest konstytucyjność upoważnienia ustawowego do wydania przez odpowiedniego ministra rozporządzenia określającego zasady przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego. Upoważnieniu temu zarzucono niezgodność z art. 92 ust. 1 Konstytucji z uwagi na to, że nie ma charakteru szczegółowego oraz nie zawiera wytycznych co do treści aktu wykonawczego.

4. Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi również – w razie uwzględnienia wniosku o stwierdzenie niekonstytucyjności – o odroczenie utraty mocy obowiązującej zakwestionowanego upoważnienia ustawowego na okres dwunastu miesięcy. Rzecznik motywuje swój wniosek tym, iż wejście w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dniem ogłoszenia, z uwagi na brak stosownych regulacji, mogłoby „uniemożliwić w ogóle przeprowadzanie postępowań kwalifikacyjnych do służby w Policji” (wniosek, s. 11). Okres dwunastu miesięcy jest zdaniem Rzecznika wystarczający do wprowadzenia odpowiednich zmian legislacyjnych w tym zakresie.

II. Wzorzec konstytucyjny

1. Artykuł 92 ust. 1 Konstytucji, który określa zasady, na jakich organy wskazane w Konstytucji wydają rozporządzenia, stanowi: „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”.

2. Zagadnienie dotyczące wymogów, jakie musi spełniać upoważnienie do wydania rozporządzenia, stanowiło przedmiot rozważań Trybunału Konstytucyjnego w wielu orzeczeniach, także tych wydanych przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. Na podstawie analizy orzecznictwa można wskazać następujące kwestie:

- upoważnienie do wydania rozporządzenia podlega zawsze ścisłej wykładni a brak stanowiska ustawodawcy w danej materii należy zawsze rozumieć jako nieudzielenie upoważnienia (zob. orzeczenie TK z 23 października 1995 r., sygn. akt K 4/95; wyroki TK z: 4 listopada 1997 r., sygn. akt U 3/97; 8 grudnia 1998 r., sygn. akt U 7/98; 31 marca 2009 r. sygn. akt K 28/08);

- upoważnienie stanowiące podstawę do wydania rozporządzenia powinno być konkretne, co wyklucza samodzielne regulowanie rozporządzeniem całego kompleksu zagadnień, do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich wytycznych (wyrok TK z 31 marca 2009 r., sygn. akt K 28/08);

- upoważnienie musi mieć szczegółowy charakter pod względem:
1) podmiotowym (musi określać organ właściwy do wydania rozporządzenia),
2) przedmiotowym (musi określać zakres spraw przekazanych do uregulowania) oraz
3) treściowym (musi określać wytyczne dotyczące treści aktu) – (wyroki TK z: 13 listopada 2001 r., sygn. akt K 16/01; 26 maja 2009 r., sygn. akt P 58/07);

- poprzez wskazanie wytycznych, zawierających wskazówki co do kierunku przyszłych rozwiązań, następuje wyznaczenie sposobu uregulowania spraw w rozporządzeniu. Szczegółowe wytyczne mają zapewnić ścisły związek rozporządzenia wykonawczego z treścią ustawy (28 listopada 2005 r., sygn. akt K 22/05);

- wymagania, które muszą spełniać wytyczne, mają dotyczyć materialnego kształtu regulacji, mogą być sformułowane w sposób pozytywny bądź negatywny, mogą również zostać zawarte w innych niż upoważnienie przepisach ustawowych (wyroki TK z: 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 6/08; 23 lutego 2010 r., sygn. akt K 1/08);

- stopień szczegółowości wytycznych jest zależny od charakteru materii podlegającej regulacji – im większy jest stopień ingerencji w sferę konstytucyjnych wolności i praw jednostki, tym węższy może być zakres upoważnienia ustawowego i tym bardziej musi być ono szczegółowe (wyroki TK z: 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99; 29 maja 2002 r., sygn. akt P 1/01; 9 maja 2006 r., sygn. akt P 4/05);

- minimum treściowe wytycznych nie ma charakteru stałego, a wyznaczane musi być *a casu ad casum*, stosownie do regulowanej materii i jej związku z sytuacją obywatela, przy czym wytyczne nigdy nie mogą mieć czysto blankietowego charakteru (wyroki TK z: 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99; 16 lipca 2009 r., sygn. akt K 36/08);

- brak wytycznych może stanowić warunek wystarczający dla uznania niekonstytucyjności upoważnienia, nawet jeśli pozostałe wymagania wskazane w art. 92 Konstytucji zostały spełnione (por. wyroki TK w sprawach: K 12/99; K 22/05; K 28/08). Chociaż ustawa musi zawierać wytyczne, jednak nie muszą one być zawarte w przepisie formującym upoważnienie do wydania rozporządzenia – możliwe jest też ich zamieszczenie w innych przepisach ustawy, o ile tylko pozwala to na precyzyjne zrekonstruowanie treści tych wytycznych. Jeżeli jednak rekonstrukcja taka okaże się niemożliwa, to przepis zawierający upoważnienie będzie musiał zostać uznany za wadliwy konstytucyjnie (por. wyroki TK z: 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99; 29 maja sygn. akt P 1/01; 23 lutego 2010 r., sygn. akt K 1/08);

- dla oceny konstytucyjności aktu prawnego właściwy jest stan konstytucyjny z daty orzekania (por. wyrok TK z 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99), tym samym brak wytycznych w przepisie upoważniającym, bez względu na datę jego wydania, świadczy o jego niezgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji z 1997 r. (wyrok TK z 29 maja 2002 r., sygn. akt P 1/01).

III. Analiza zgodności

1. Wykładnia art. 25 ust. 3 ustawy o Policji wskazuje, że przepis ten w sposób niebudzący wątpliwości określa podmiot uprawniony do wydania aktu wykonawczego („minister właściwy do spraw wewnętrznych” – na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Dz. U. Nr 131, poz. 919 działem administracji rządowej – sprawy wewnętrzne, kieruje Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji), formę jego wydawania („w drodze rozporządzenia”) oraz wyznacza zakres przedmiotowy materii, które mają zostać uregulowane („zasady prowadzenia postępowania kwalifikacyjnego w stosunku do osób ubiegających się o przyjęcie do służby w Policji”). Należy więc uznać, że wymagania szczegółowości podmiotowej i przedmiotowej upoważnienia zostały spełnione.

2. Wątpliwości wyłaniają się natomiast co do tego, czy upoważnienie zawarte w art. 25 ust. 3 ustawy spełnia wymóg szczegółowości treściowej. Innymi słowy, czy

przepis ten zawiera jakiegokolwiek postanowienia wyznaczające materialny kierunek rozwiązań, które mają zostać wprowadzone w rozporządzeniu. Analizując kwestionowany przepis, należy stwierdzić, że nie formułuje on wytycznych co do treści aktu wykonawczego, ani nie zawiera unormowań wyznaczających kierunek przyszłych uregulowań. W szczególności nie jest wytyczną odesłanie do ustępu 2, zawarte w kwestionowanym przepisie. Odesłanie to precyzuje jedynie zakres przedmiotowy materii przekazanej do uregulowania.

Wprawdzie zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego sytuacja taka nie dyskwalifikuje *a limine* przepisu upoważniającego – aczkolwiek świadczy o jego legislacyjnej ułomności – ponieważ problem istnienia wytycznych powinien być rozpatrywany w całym kontekście normatywnym ustawy. W wyroku z 26 października 1999 r. (sygn. akt K 12/99), Trybunał wyraził pogląd, zgodnie z którym: „Można bowiem wyobrazić sobie sytuację, gdy – pomimo braku jakichkolwiek wytycznych w przepisie upoważniającym – szczegółowy kontekst normatywny ustawy spowoduje, że organ wykonawczy niejako pośrednio, poprzez szczegółowe normy ustawy, uzyskuje wytyczne do odpowiedniego zbudowania treści rozporządzenia” (zob. także wyrok TK z 23 lutego 2010 r., sygn. akt K 1/08). Konieczna jest tym samym odpowiedź na pytanie, czy w innych – niż zakwestionowany przepis – postanowieniach ustawy o Policji, możliwe jest odnalezienie wskazówek co do materialnego kształtu regulacji przekazanej do określenia w rozporządzeniu.

Analiza całego tekstu aktu normatywnego nie pozwala stwierdzić, że uchybienia upoważnienia sformułowanego w art. 25 ust. 3 rekompensują pozostałe przepisy ustawy, bo również z nich nie wynikają wytyczne determinujące treść rozporządzenia. Artykuł 25 ustawy jest jedynym przepisem odnoszącym się do kwestii postępowania kwalifikacyjnego oraz dostępu do służby w Policji. W myśl art. 25 ust. 1 ustawy, 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. W przepisie tym ustawodawca wskazał jedynie warunki jakie musi spełniać kandydat ubiegający się o przyjęcie do służby w Policji. Żaden z przepisów natomiast nie określa jakichkolwiek kryteriów czy przesłanek, którymi powinien kierować się minister doprecyzowując przepisy rangi ustawowej. Daje to właściwemu ministrowi zbyt szeroki zakres swobody przy określaniu trybu

postępowania kwalifikacyjnego. Taki kształt upoważnienia ustawowego powoduje, że w omawianym zakresie organ wydający rozporządzenie może dowolnie regulować warunki dostępu do służby. Nie jest on bowiem ograniczony kierunkami i wskazówkami wynikającymi z wytycznych. Zgodnie z wydanym na podstawie kwestionowanego upoważnienia rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji postępowanie kwalifikacyjne prowadzi się w formie konkursu, które stosownie do § 20 ust. 2 rozporządzenia, może zostać przerwane w każdym czasie przez przełożonego właściwego w sprawie postępowania kwalifikacyjnego. Zawiadomienie o przerwaniu postępowania, z przyczyn innych niż wymienione w § 20 ust. 1 pkt 2, nie wymaga podania kandydatowi żadnego uzasadnienia odnośnie do podjętej decyzji. Co więcej, od rozstrzygnięcia takiego nie przysługuje żaden środek odwoławczy. Wydaje się więc, że kwestionowane upoważnienie pozostawiło organowi wykonawczemu daleko idącą swobodę uregulowania materii rozporządzenia, gdyż kwestie związane z warunkami, w jakich następuje przyjęcie do służby kreowane są dopiero na gruncie odpowiedniego rozporządzenia.

Wymaga podkreślenia, że rozstrzygnięcie dotyczące przerwania postępowania kwalifikacyjnego bezpośrednio dotyka sfery konstytucyjnych praw i wolności jednostki, a ściśle prawa dostępu do służby publicznej. Artykuł 60 Konstytucji wymaga, aby zasady dostępu do służby publicznej były takie same dla wszystkich obywateli posiadających pełnię praw publicznych. Jak stwierdził Trybunał w wyroku z 9 czerwca 1998 r. (sygn. akt K 28/97): „Ustawa musi zatem ustanowić obiektywne kryteria doboru kandydatów do tej służby oraz uregulować zasady i procedurę rekrutacji w taki sposób, aby zapewnić przestrzeganie zasady równości szans wszystkich kandydatów, bez jakiegokolwiek dyskryminacji i nieuzasadnionych ograniczeń. Przy czym nie odbiera to władzy publicznej możliwości ustalenia szczegółowych warunków dostępu do konkretnej służby, ze względu na jej rodzaj i istotę. W systemach demokratycznych zasadą jest selekcyjny charakter naboru do służby publicznej. Ustawa powinna również określić kryteria zwalniania ze służby oraz procedurę podejmowania decyzji w tym zakresie, tak aby wykluczyć wszelką dowolność działania władz publicznych. Konieczne jest także stworzenie odpowiednich gwarancji praworządności decyzji dotyczących dostępu do służby publicznej, a więc przede wszystkim decyzji o przyjęciu lub odmowie przyjęcia do służby publicznej oraz zwolnieniu z tej służby”.

3. Należy również zwrócić uwagę, że zawarte w innych ustawach, dotyczących służb mundurowych, upoważnienia odnośnie do określenia w drodze rozporządzenia zasad prowadzenia postępowania kwalifikacyjnego formułują stosowne wskazówki. Przykładowo można przytoczyć art. 46 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154), w którym ustawodawca bardzo wyraźnie wskazał etapy postępowania kwalifikacyjnego. Zgodnie z tym przepisem: „Przyjęcie kandydata do służby w ABW albo AW następuje po przeprowadzeniu postępowania kwalifikacyjnego, na które składają się: (...)”. Także ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. 2005 r. Nr 234, poz. 1997), w szerszym zakresie niż ustawa o Policji reguluje tryb oraz przebieg postępowania kwalifikacyjnego. W myśl art. 31 pkt 1a: „Przyjęcie kandydata do służby w Straży Granicznej poprzedza się postępowaniem kwalifikacyjnym, na które składa się: (...)”.

4. W tym miejscu należy także odnieść się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w kwestii formułowania upoważnień zawartych w ustawach dotyczących służb mundurowych. W wyroku z 8 października 2002 r. (sygn. akt K 36/00), w którym także kwestionowano przepisy ustawy o Policji, Trybunał wyraził pogląd, że: „(...) charakter służby uzasadnia pozostawienie ministrowi daleko idącej swobody w kształtowaniu treści aktu wykonawczego, regulującego tryb i zasady działania komisji lekarskich, gdyż kandydaci muszą wykazać się szczególnymi predyspozycjami do służby w formacji uzbrojonej. Narzucenie przez ustawodawcę w tym zakresie szczegółowych rozwiązań ustawowych krępowałoby w nadmiernym stopniu potrzebną w wypadku służb mundurowych swobodę w kształtowaniu postępowania mającego na celu ocenę przydatności funkcjonariusza do służby. Ponadto określenie kryteriów oraz dokonywanie oceny warunków psychofizycznych niezbędnych do pełnienia służby w Policji nie stanowi materii prawnej, lecz jest przedmiotem wiedzy specjalistycznej. Ustalenie sztywnych norm prawnych w tej dziedzinie (zwłaszcza ustawowych) pozostawałoby w sprzeczności z charakterem przedmiotu regulacji” (zob. także wyrok TK z 23 lutego 2010 r., sygn. akt K 1/08). W rezultacie Trybunał nie dostrzegł niekonstytucyjności dwóch z trzech zakwestionowanych upoważnień dotyczących: kwestii oceny zdolności fizycznej i psychicznej do służby w Policji i związanego z tą oceną postępowania przed komisjami lekarskimi oraz kwestię wydawania świadectw służby. Inaczej jednak

sytuacja wygląda w przypadku regulacji dotyczących postępowania kwalifikacyjnego, niż oceny zdolności do służby, gdzie niemal całość materii dotyczącej postępowania przed komisjami lekarskimi ustawodawca przekazał do określenia w rozporządzeniu, głównie ze względu na potrzebną wiedzę specjalistyczną. W tym samym wyroku Trybunał wskazał jednocześnie na niekonstytucyjność upoważnienia dotyczącego uregulowania postępowania dyscyplinarnego, podkreślając że: „(...) im silniej regulacja ustawowa dotyczy kwestii podstawowych dla pozycji jednostki (podmiotów podobnych), tym szersza musi być regulacja ustawowa i tym mniej miejsca pozostaje dla odesłań do aktów wykonawczych. W tych kwestiach, jeżeli ustawodawca korzysta z owych odesłań, to musi znacznie szerzej wyznaczyć treść przyszłych rozporządzeń, m.in. przez bardziej szczegółowe – niż w innych materiach – ujęcie «wytycznych co do treści aktu». Innymi słowy, minimum treściowe wytycznych nie ma charakteru stałego, a wyznaczane musi być *a casu ad casum*, stosownie do regulowanej materii i jej związku z sytuacją obywatela”. Postępowanie kwalifikacyjne, podobnie jak postępowanie dyscyplinarne, niezaprzeczalnie stanowi istotną materię, mającą wpływ na prawa jednostki.

5. Podsumowując, z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika jednoznacznie, że „wobec kategoryczności sformułowania art. 92 ust. 1 Konstytucji, za niewątpliwe należy uznać, że wszelkie upoważnienie ustawy, w odniesieniu do którego nie da się wskazać żadnych treści ustawowych, które pełniłyby rolę wytycznych dotyczących treści aktu, jest sprzeczne z Konstytucją. Brak owych wytycznych stanowi warunek wystarczający dla uznania niekonstytucyjności upoważnienia, nawet jeżeli pozostałe wymagania, o których mówi art. 92 Konstytucji, zostaną spełnione” (wyroki TK z: 14 grudnia 1999 r., sygn. akt K 10/99; 29 maja 2002 r., sygn. akt P 1/01; 20 kwietnia 2004 r. sygn. akt K 45/02). Również analiza pozostałych przepisów ustawy o Policji nie pozwala na zrekonstruowanie wytycznych co do treści rozporządzenia.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy uznać, że upoważnienie zawarte w art. 25 ust. 3 ustawy o Policji, w związku z niespełnieniem wymogów dotyczących szczegółowości treściowej upoważnienia do wydania rozporządzenia, **jest niezgodne** z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

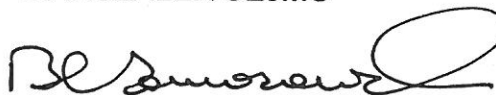
IV. Dodatkowe wnioski Sejmu RP

W przypadku gdyby Trybunał Konstytucyjny uznał art. 25 ust. 1 ustawy o Policji za niezgodny z Konstytucją, Sejm wnosi o odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej ww. przepisu na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji.

Derogacja upoważnienia do wydania aktu wykonawczego będzie skutkować utratą mocy obowiązującej rozporządzenia. W tej sytuacji skorzystanie przez Trybunał Konstytucyjny z instytucji „odroczenia” będzie oznaczało, że w wyznaczonym przez TK okresie zarówno przepisy ustawy, jak i rozporządzenia będą nadal stosowane.

Odroczenie wejścia w życie wyroku Trybunału stwierdzającego niekonstytucyjność art. 25 ust. 1 ustawy o Policji ma służyć wprowadzeniu niezbędnych zmian legislacyjnych, usuwających podniesiony zarzut niekonstytucyjności.

MARSZAŁEK SEJMU



Bronisław Komorowski