

WYROK
z dnia 8 października 2002 r.
Sygn. akt K 36/00*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Wiesław Johann – przewodniczący
Jerzy Ciemniowski – sprawozdawca
Teresa Dębowska-Romanowska
Marian Grzybowski
Marek Mazurkiewicz,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy, Sejmu, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Komendanta Głównego Policji i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniach 1 i 8 października 2002 r., wniosku Krajowej Komisji Wykonawczej Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów, o zbadanie zgodności:

- 1) art. 132 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. Nr 30, poz. 179 ze zm.) z art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167) oraz z art. 2 i art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 26 ust. 2, art. 33 ust. 2, art. 34, art. 46 ust. 3, art. 57, art. 86, art. 91 ust. 2, art. 92 ust. 2, art. 97 ust. 1 i 2, art. 101, art. 102, art. 104 ust. 3, art. 110 ust. 1 i 2, art. 113 i art. 139 ust. 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. Nr 30, poz. 179 ze zm.) z art. 92 ust. 1 Konstytucji,
- 3) § 9 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 grudnia 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu udzielania wyróżnień oraz przeprowadzania postępowania dyscyplinarnego w stosunku do policjantów (Dz. U. z 1998 r. Nr 4, poz. 14) z art. 31 ust. 3 Konstytucji i art. 139 ust. 2 ustawy o Policji,
- 4) § 33 rozporządzenia powołanego w punkcie 3, z art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji,
- 5) § 1 pkt 2 i 5 rozporządzenia powołanego w punkcie 3, z art. 92 ust. 1 Konstytucji i z art. 6 ust. 1 pkt 2 oraz z art. 139 ust. 2 ustawy o Policji,
- 6) § 2 ust. 1 pkt 2 i ust. 2, § 4, 5, 6 i 8 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 lipca 1999 r. w sprawie warunków przyznawania policjantom nagród rocznych, nagród uznaniowych i zapomóg (Dz. U. Nr 66, poz. 747) z art. 31 ust. 3 i art. 42 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 32 i art. 39 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 533 ze zm.), a także z art. 110 ust. 1 i art. 134 ustawy o Policji,
- 7) § 7 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 grudnia 1998 r. w sprawie uposażenia zasadniczego policjantów, jego wzrostu z tytułu wysługi lat oraz szczegółowych zasad otrzymywania i wysokości

* Sentencja została ogłoszona dnia 23 października 2002 r. w Dz. U. Nr 176, poz. 1457.

dodatków do uposażenia policjantów (Dz. U. z 1999 r. Nr 6, poz. 47) z art. 31 ust. 3, art. 42 ust. 1 Konstytucji i art. 35, art. 104 ust. 3 oraz art. 134 ustawy o Policji,
 8) § 6 ust. 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 9 lipca 1991 r. w sprawie właściwości i trybu postępowania komisji lekarskich podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych (Dz. U. Nr 79, poz. 349 ze zm.) z art. 31 ust. 3 Konstytucji i art. 26 ust. 2, art. 40 oraz art. 86 ustawy o Policji,
 9) § 31 ust. 4 rozporządzenia powołanego w punkcie 8 z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji,
 10) § 7 ust. 4 zarządzenia nr 11 Komendanta Głównego Policji z dnia 8 lipca 1992 r. w sprawie zasad okresowego opiniowania policjantów oraz trybu wnoszenia i rozpatrywania odwołań od opinii służbowych (opublikowane wewnętrznie) z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji,
 11) zarządzenia nr 21 Komendanta Głównego Policji z dnia 20 maja 1993 r. w sprawie funkcjonowania organizacji hierarchicznej w Policji (opublikowane wewnętrznie) z art. 31 ust. 3, art. 93 ust. 2 i 3 Konstytucji oraz z art. 5 ust. 1, art. 7 ust. 1 ustawy o Policji,
 12) § 1 ust. 2 zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 września 1997 r. w sprawie pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego lub domu przez policjantów (M.P. Nr 76, poz. 709) z art. 93 ust. 2 i 3 Konstytucji oraz art. 96 ust. 1 i art. 94 ust. 2 ustawy o Policji,
 13) § 2 zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 15 października 1997 r. w sprawie warunków najmu lokali mieszkalnych znajdujących się w budynkach będących własnością Skarbu Państwa, pozostających w zarządzie Policji oraz zasad obliczania czynszu za te lokale (M.P. Nr 78, poz. 746) z art. 93 ust. 2 i 3 Konstytucji oraz z art. 97 ust. 2 ustawy o Policji, a także z art. 2 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 105, poz. 509 ze zm.),
 14) art. 129 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. Nr 30, poz. 179 ze zm.) z art. 12, art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji oraz art. 27 ust. 3 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. Nr 55, poz. 234 ze zm.),
 15) art. 17 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. Nr 30, poz. 179 ze zm.) z art. 2 ust. 2 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.) oraz z art. 2 i art. 5 Konstytucji,

o r z e k a:

I

1. Art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58, Nr 19, poz. 185, Nr 74, poz. 676 i Nr 115, poz. 996) jest zgodny z art. 2 ust. 2 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, z 1995 r. Nr 36, poz. 175, 176 i 177 oraz z 1998 r. Nr 147, poz. 962) oraz nie jest niezgodny z art. 2 i art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 129 ustawy powołanej w punkcie 1 nie jest niezgodny z art. 12, art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji.

3. Art. 132 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167) oraz nie jest niezgodny z art. 2 i art. 5 Konstytucji.

4. Art. 26 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

5. Art. 46 ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

6. Art. 139 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1, w części dotyczącej postępowania dyscyplinarnego jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

7. § 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 grudnia 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu udzielania wyróżnień oraz przeprowadzania postępowania dyscyplinarnego w stosunku do policjantów (Dz. U. z 1998 r. Nr 4, poz. 14) jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji i z art. 6 ust. 1 pkt 2 oraz z art. 139 ust. 2 ustawy o Policji (Dz. U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58 ze zm.).

8. § 6 ust. 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 9 lipca 1991 r. w sprawie właściwości i trybu postępowania komisji lekarskich podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych (Dz. U. Nr 79, poz. 349, z 1992 r. Nr 83, poz. 425 oraz z 1995 r. Nr 146, poz. 712) nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji i jest zgodny z art. 26 ust. 2 i art. 40 ustawy o Policji (Dz. U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58 ze zm.).

9. § 31 ust. 4 rozporządzenia powołanego w punkcie 8 nie jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

10. Zarządzenie nr 11 Komendanta Głównego Policji z dnia 8 lipca 1992 r. w sprawie zasad okresowego opiniowania policjantów oraz trybu wnoszenia i rozpatrywania odwołań od opinii służbowych (opublikowane wewnętrznie) jest niezgodne z art. 35 ust. 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58 ze zm.).

11. Zarządzenie nr 21 Komendanta Głównego Policji z dnia 20 maja 1993 r. w sprawie funkcjonowania organizacji hierarchicznej w Policji (opublikowane wewnętrznie) jest zgodne z art. 93 ust. 2 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 5 ust. 1, art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58 ze zm.) i nie jest niezgodne z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

12. Zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 15 października 1997 r. w sprawie warunków najmu lokali mieszkalnych znajdujących się w budynkach będących własnością Skarbu Państwa, pozostających w zarządzie Policji, oraz zasad obliczania czynszu za te lokale (M.P. z 1997 r. Nr 78, poz. 746) jest niezgodne z art. 93 ust. 2 i 3 Konstytucji oraz z art. 97 ust. 2 ustawy o Policji (Dz. U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58 ze zm.).

1. Art. 139 ust. 2 ustawy o Policji (Dz. U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58 ze zm.), w części dotyczącej postępowania dyscyplinarnego traci moc z dniem 30 września 2003 r.

2. Zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 15 października 1997 r. w sprawie warunków najmu lokali mieszkalnych znajdujących się w budynkach będących własnością Skarbu Państwa, pozostających w zarządzie Policji, oraz zasad obliczania czynszu za te lokale (M.P. z 1997 r. Nr 78, poz. 746) traci moc z dniem 8 kwietnia 2003 r.

3. Zarządzenie nr 11 Komendanta Głównego Policji z dnia 8 lipca 1992 r. w sprawie zasad okresowego opiniowania policjantów oraz trybu wnoszenia i rozpatrywania odwołań od opinii służbowych (opublikowane wewnętrznie) traci moc z dniem 4 stycznia 2003 r.

Ponadto p o s t a n a w i a:

Na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 i 3 w związku z art. 39 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638 oraz z 2001 r. Nr 98, poz. 1070) umorzyć postępowanie w zakresie badania zgodności:

1) art. 17 ust. 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58 ze zm.) z art. 2 ust. 2 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.) oraz z art. 2 i art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

2) art. 33 ust. 2, art. 34, art. 57, art. 86, art. 91 ust. 2, art. 92 ust. 2, art. 97 ust. 1 i 2, art. 101, art. 102, art. 104 ust. 3, art. 110 ust. 1 i 2, art. 113 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58 ze zm.) z art. 92 ust. 1 Konstytucji,

3) § 7 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 grudnia 1998 r. w sprawie uposażenia zasadniczego policjantów, jego wzrostu z tytułu wysługi lat oraz szczegółowych zasad otrzymywania i wysokości dodatków do uposażenia policjantów (Dz. U. z 1999 r. Nr 6, poz. 47 i Nr 12, poz. 109, z 2000 r. Nr 30, poz. 375, Nr 83, poz. 945 oraz z 2001 r. Nr 28, poz. 318) z art. 31 ust. 3, art. 42 ust. 1 Konstytucji i art. 35, art. 104 ust. 3 oraz art. 134 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58 ze zm.),

4) § 2 ust. 1 pkt 2 i ust. 2, § 4, 5, 6 i 8 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 lipca 1999 r. w sprawie warunków przyznawania policjantom nagród rocznych, nagród uznaniowych i zapomóg (Dz. U. Nr 66, poz. 747) z art. 31 ust. 3 i art. 42 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 32 i art. 39 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 533 ze zm.), a także z art. 110 ust. 1 i art. 134 ustawy o Policji (Dz. U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58 ze zm.),

5) § 1 ust. 2 zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 września 1997 r. w sprawie pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego lub domu przez policjantów (M.P. Nr 76, poz. 709) z art. 93 ust. 2 i 3 Konstytucji oraz z art. 96 ust. 1 i art. 94 ust. 2 ustawy o Policji (Dz. U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58 ze zm.)

– wobec utraty mocy obowiązującej przepisów przed wydaniem orzeczenia;

6) § 1 pkt 5, § 9 ust. 1 pkt 2 i § 33 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 grudnia 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu udzielania wyróżnień oraz przeprowadzania postępowania dyscyplinarnego w stosunku do policjantów (Dz. U. z 1998 r. Nr 4, poz. 14) z art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji – wobec zbędności orzekania w tym zakresie.

UZASADNIENIE:

I

1. Krajowa Komisja Wykonawcza Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów 31 października 2000 r. wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności przepisów ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. Nr 30, poz. 179 ze zm.) ze wskazanymi przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz normami prawa międzynarodowego, a także o zbadanie konstytucyjności i legalności szeregu przepisów zawartych w aktach wykonawczych do tej ustawy.

W szczególności Krajowa Komisja Wykonawcza Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów zakwestionowała zgodność art. 132 ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji z art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167) oraz z art. 2 i art. 5 Konstytucji. Artykuł 132 ustawy przewiduje odpowiedzialność karną i dyscyplinarną policjantów za ten sam czyn. W ocenie wnioskodawcy, wskazana regulacja narusza zakaz *ne bis in idem*, zawarty w powołanym przepisie prawa międzynarodowego, a w konsekwencji także art. 2 i art. 5 Konstytucji, gwarantujące prawa człowieka wynikające z powyższego Paktu.

Kolejny z zaskarżonych przepisów – art. 129 ustawy o Policji – zdaniem wnioskodawcy – jest niezgodny z art. 12, art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji oraz z art. 27 ust. 3 ustawy o związkach zawodowych, przez to, że obliuguje właściwego ministra spraw wewnętrznych jedynie do “zasięgnięcia opinii” związku zawodowego Policji w sprawach uprawnień wskazanych w tym przepisie. Narusza to prawo związków zawodowych do uzgadniania spraw związanych z zasadami podziału środków na wynagrodzenia dla policjantów, wynikające z art. 27 ust. 3 ustawy o związkach zawodowych, a w konsekwencji istotę wolności działania związków zawodowych, z jednoczesną dyskryminacją policjantów.

Wnioskodawca zarzucił ponadto niezgodność przepisu art. 17 ust. 1 i 3 ustawy o Policji z art. 2 ust. 2 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, stwierdzając, iż warunki użycia broni palnej przez policjantów nie zapewniają policjantom ochrony prawa do życia w stopniu gwarantowanym każdemu człowiekowi przez powołany przepis prawa międzynarodowego. Nawet w sytuacjach bezpośredniego zagrożenia policjant nie może użyć broni z zamiarem pozbawienia napastnika życia. Tym samym – w ocenie wnioskodawcy – zakwestionowany przepis jest niezgodny także z art. 2 i art. 5 Konstytucji.

Zakwestionowane w punkcie drugim wniosku przepisy ustawy o Policji zawierają upoważnienia dla ministra właściwego do spraw wewnętrznych do wydania przepisów wykonawczych. Zdaniem KKW NSZZ Policji, przepisy art. 26 ust. 2, art. 34, art. 46 ust. 3, art. 57, art. 86, art. 91 ust. 2, art. 92 ust. 2, art. 97 ust. 1 i 2, art. 101, art. 102, art. 104 ust. 3, art. 110 ust. 1 i 2, art. 113 oraz art. 139 ust. 2 ustawy o Policji nie spełniają konstytucyjnych przesłanek do stanowienia upoważnień ustawowych, określonych w art. 92 ust. 1 Konstytucji. Upoważnienia te nie określają szczegółowo materii przekazanej do uregulowania podustawowego i nie zawierają wytycznych dotyczących treści aktu wykonawczego. Ponadto

zakwestionowane przepisy, z wyjątkiem art. 26 ust. 2, art. 34 i art. 139 ust. 2, nie określają rangi aktu wykonawczego.

Zarzuty określone wyżej odnoszą się również do art. 33 ust. 2 ustawy o Policji, który zawiera upoważnienie dla Komendanta Głównego Policji do określenia rozkładu czasu służby policjanta, chociaż kwestie te powinien określać akt normatywny o mocy powszechnie obowiązującej.

Kolejne zarzuty zawarte we wniosku NSZZ Policjantów dotyczą niekonstytucyjności i nielegalności przepisów rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 grudnia 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu udzielania wyróżnień oraz przeprowadzania postępowania dyscyplinarnego w stosunku do policjantów (Dz. U. z 1998 r. Nr 4, poz. 14). Przepis § 9 ust. 1 pkt 2 powołanego rozporządzenia – w ocenie wnioskodawcy – wykracza poza granice ustawowego upoważnienia, ponieważ ustawodawca nie upoważnił Ministra do określenia znamion czynu rodzącego odpowiedzialność dyscyplinarną policjanta, a nadto – treść tego przepisu reguluje materię należącą do wyłączności ustawy. Powoduje to niezgodność zakwestionowanego przepisu z art. 139 ust. 2 ustawy oraz z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Przepis § 33 powołanego wyżej rozporządzenia narusza, zdaniem NSZZ Policjantów konstytucyjne prawo do sądu, określone w art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji, przez to, że zawarta w nim regulacja zamyka policjantom drogę sądową w sprawach dyscyplinarnych.

Wnioskodawca podnosi ponadto, że przepisy § 1 pkt 2 i 5 powołanego rozporządzenia określają, iż przełożonym właściwym w sprawach dyscyplinarnych i osobowych jest m.in. komendant rejonowy Policji, mimo że w związku z reformą administracji publicznej – organ ten przestał istnieć z dniem 31 grudnia 1998 r. Zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy o Policji, od dnia 1 stycznia 1999 r. powoływani są komendanci powiatowi (miejscy) Policji. Z uzasadnienia tego zarzutu wynika, że nieuwzględnienie tej zmiany w treści rozporządzenia, o którym mowa, stanowi o sprzeczności zakwestionowanego przepisu zarówno z upoważnieniem ustawowym zawartym w art. 139 ust. 2 ustawy o Policji, jak i art. 6 ust. 1 pkt 2 tej ustawy oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Wnioskodawca kwestionuje również przepisy rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 lipca 1999 r. w sprawie warunków przyznawania policjantom nagród rocznych, nagród uznaniowych i zapomóg (Dz. U. Nr 66, poz. 747), które określają okoliczności powodujące obniżenie nagrody rocznej lub pozbawienie prawa do tej nagrody. W ocenie wnioskodawcy, przepisy te mają charakter represyjny, a zatem ich stanowienie należy do wyłączności ustawy.

Kolejny zarzut dotyczy przepisów § 7 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 grudnia 1998 r. w sprawie uposażenia zasadniczego policjantów, jego wzrostu z tytułu wysługi lat oraz szczegółowych zasad otrzymywania i wysokości dodatków do uposażenia policjantów (Dz. U. z 1999 r. Nr 6, poz. 47 ze zm.). Wnioskodawca twierdzi, że ustanowienie sankcji w postaci pozbawienia części dodatku służbowego – z powodu negatywnej opinii służbowej lub naruszenia dyscypliny służbowej, stwierdzonego w prawomocnym orzeczeniu dyscyplinarnym – powinno wynikać z ustawy o Policji, zwłaszcza, że art. 103 ust. 3 ustawy o Policji nie upoważnia wyraźnie ministra do określenia zasad obniżania dodatków służbowych z powodów określonych zakwestionowanym przepisem rozporządzenia. Z tych względów – zdaniem wnioskodawcy – przepis § 7 ust. 1 i 2 rozporządzenia jest niezgodny z art. 31 ust. 3, art. 42 ust. 1 Konstytucji oraz art. 35, art. 104 ust. 3, art. 134 ustawy o Policji.

Przepisowi § 6 ust. 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 9 lipca 1991 r. w sprawie właściwości i trybu postępowania komisji lekarskich podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych (Dz. U. Nr 79, poz. 349 ze zm.) wnioskodawca zarzuca, że został wydany z przekroczeniem delegacji ustawowej i reguluje materię zastrzeżoną do wyłączności ustawy.

Stanowi to o jego niezgodności z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 26 ust. 2, art. 40 i art. 86 ustawy o Policji. W złożonym wniosku zakwestionowano również § 31 ust. 4 tego rozporządzenia, który nie przewiduje odwołania do sądu od orzeczenia komisji lekarskiej, co czyni go niezgodnym z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Następny zarzut dotyczy zarządzenia nr 11/92 Komendanta Głównego Policji z dnia 8 lipca 1992 r. w sprawie zasad okresowego opiniowania policjantów oraz trybu wnoszenia i rozpatrywania odwołań od opinii służbowych (opublikowane wewnętrznie). Paragraf 7 ust. 4 zarządzenia przewiduje, że postępowanie w sprawach opinii służbowych kończy decyzja ostateczna wyższego przełożonego, rozpatrującego odwołanie od opinii służbowej. Regulacja ta – zdaniem wnioskodawcy – jest niezgodna z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Także zarządzenie nr 21 /93 Komendanta Głównego Policji z dnia 20 maja 1993 r. w sprawie funkcjonowania organizacji hierarchicznej w Policji (opublikowane wewnętrznie) – w ocenie wnioskodawcy – wydane zostało z przekroczeniem granic ustawowego upoważnienia. Z tych powodów, zakwestionowane zarządzenie jest niezgodne z art. 31 ust. 3, art. 93 ust. 2 i 3 Konstytucji oraz z art. 5 ust. 1 i art. 7 ust. 1 ustawy o Policji.

W dalszej części wniosku zakwestionowano zgodność § 1 ust. 2 zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 września 1997 r. w sprawie pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego lub domu przez policjantów (M.P. Nr 76, poz. 709) z art. 93 ust. 2 i 3 Konstytucji oraz art. 96 ust. 1 i art. 94 ust. 2 ustawy o Policji. Sprzeczności z wskazanymi przepisami wnioskodawca upatruje w tym, że przepisy zarządzenia stanowią podstawę decyzji administracyjnych w sprawach policjantów, co jest konstytucyjnie niedopuszczalne.

Podobny zarzut dotyczy § 2 zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 15 października 1997 r. w sprawie warunków najmu lokali mieszkalnych znajdujących się w budynkach będących własnością Skarbu Państwa, pozostających w zarządzie Policji, oraz zasad obliczania czynszu najmu za te lokale (M.P. Nr 78, poz. 746). Zdaniem wnioskodawcy przepis jest sprzeczny z art. 93 ust. 2 i 3 Konstytucji oraz z art. 97 ust. 2 ustawy o Policji, a także art. 2 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 1994 r. Nr 105, poz. 509 ze zm.).

2. W pisemnym stanowisku z 7 marca 2001 r. Prokurator Generalny w pierwszej kolejności ustosunkował się do twierdzeń o niezgodności przepisów ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji z Konstytucją i normami międzynarodowymi.

W szczególności Prokurator Generalny wyraził pogląd, że art. 132 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2000 r. Nr 101, poz. 1092) jest zgodny z art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167) oraz z art. 2 i art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Przepis art. 132 ustawy o Policji stanowi, że policjant ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną za popełnione przestępstwa i wykroczenia – niezależnie od odpowiedzialności karnej. Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że zakaz ustanowiony w art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych odnosi się do ponownego ścigania lub karania za przestępstwo, za które sprawca został prawomocnie skazany lub uniewinniony zgodnie z ustawą i procedurą karną danego kraju. Nie ulega wątpliwości, że zakaz ten odnosi się wyłącznie do postępowania karnego, którym nie jest postępowanie dyscyplinarne. Dlatego też, w ocenie Prokuratora Generalnego – zarzut naruszenia prawa międzynarodowego i niekonstytucyjności art. 132 ustawy o Policji, jest nieuprawniony.

Pogląd o zgodności z Konstytucją wyraził Prokurator Generalny także w odniesieniu do art. 129 ustawy o Policji, który nakłada na ministra właściwego do spraw wewnętrznych obowiązek zasięgnięcia opinii związku zawodowego Policji przed wykonaniem uprawnień przewidzianych w art. 12, art. 101 ust. 2, art. 102, art. 104 ust. 3, art. 105, art. 110 ust. 1, art. 112

ust. 1, art. 113 i art. 120 ust. 2 tej ustawy. Wskazane przepisy zawierają upoważnienia dla ministra właściwego do spraw wewnętrznych do wydania aktów wykonawczych w przedmiocie określonym w tych przepisach.

Prokurator Generalny podniósł, że szczegółowe uprawnienia związków zawodowych określone są w rozdziale 3 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. Nr 55, poz. 234 ze zm.). Należy do nich prawo opiniowania założeń i projektów ustaw oraz aktów wykonawczych do tych ustaw, w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych. Prawo to nie zostało sformułowane w Konstytucji, nie ma więc rangi prawa konstytucyjnego. Istota tego prawa wyraża się w umożliwieniu związkowi zawodowemu wyrażenia stanowiska, co do proponowanych rozwiązań prawnych. Z tego względu, wbrew twierdzeniom wnioskodawcy, regulacja zawarta w zakwestionowanym art. 129 ustawy o Policji, nie tylko nie narusza praw związków zawodowych, ale wyraźnie koresponduje z prawem wynikającym z art. 19 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych. Powyższe argumenty świadczą o tym, że art. 129 ustawy o Policji jest zgodny z art. 12, art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji.

W odniesieniu do zarzutu niezgodności zakwestionowanego przepisu z art. 27 ust. 3 ustawy o związkach zawodowych, Prokurator Generalny przypomniał, że Trybunał Konstytucyjny nie jest właściwy do badania zgodności między normami prawnymi tej samej rangi. Z tego powodu brak jest podstaw do merytorycznego rozpoznania zarzutu w tej części.

W kolejnym punkcie stanowiska Prokurator Generalny odniósł się do zarzutu niezgodności art. 17 ust. 3 ustawy o Policji z art. 2 ust. 2 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.) oraz z art. 2 i art. 5 Konstytucji RP. Zakwestionowany przepis formułuje zakaz użycia broni przez policjanta z zamiarem pozbawienia życia osoby, przeciwko której użyto broni.

Prokurator Generalny nie zgodził się ze stwierdzeniem wnioskodawcy, że zakaz użycia broni z zamiarem pozbawienia życia osoby, przeciwko której broni użyto, wynikający z art. 17 ust. 3 ustawy o Policji, oznacza, że życie policjanta nie doznaje ochrony w stopniu gwarantowanym każdemu człowiekowi. Zawarty w tym przepisie warunek, że użycie broni przez policjanta przeciwko osobie nie może zmierzać do pozbawienia jej życia, odczytywany w kontekście całego przepisu art. 17 ustawy o Policji, należy rozumieć w ten sposób, że użycie broni palnej przez policjanta nie może rozmyślnie zmierzać do pozbawienia życia osoby, przeciwko której broń ta została użyta. Przesłanki zawarte w tym przepisie są zbieżne z zawartymi w art. 2 ust. 2 Konwencji i w pełni mają zastosowanie do policjantów.

Z powyższych powodów, przepis art. 17 ust. 3 ustawy o Policji nie jest niezgodny z art. 2 ust. 2 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i nie jest niezgodny z art. 2 i art. 5 Konstytucji.

Prokurator Generalny dokonał również szczegółowej oceny upoważnień ustawowych zakwestionowanych we wniosku w oparciu o sformułowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego warunki, jakie musi spełniać w świetle art. 92 ust. 1 Konstytucji, upoważnienie do wydania rozporządzenia. Uznał, że przepisy art. 26 ust. 2, art. 33 ust. 2, art. 46 ust. 3, art. 91 ust. 2, art. 92 ust. 2 oraz art. 139 ust. 2 – w części dotyczącej postępowania dyscyplinarnego powołanej ustawy o Policji, są niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Pozostałe z zakwestionowanych przepisów ustawy o Policji, tj. art. 34, art. 57, art. 86, art. 97 ust. 1 i 2, art. 101 ust. 1 i 2, art. 102, art. 104 ust. 1, art. 110 ust. 1 i 2 oraz art. 113 Prokurator Generalny uznał za zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Dalsze rozważania Prokuratora Generalnego dotyczą aktów wykonawczych do ustawy o Policji.

Konsekwencją uznania niekonstytucyjności upoważnienia z art. 139 ust. 2 ustawy o Policji, w części dotyczącej przeprowadzania postępowań dyscyplinarnych, jest uznanie niekonstytucyjności aktu wykonawczego wydanego na podstawie tego upoważnienia, bez względu na treść jego szczegółowych uregulowań. W tym stanie rzeczy – stwierdza Prokurator

Generalny – rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 grudnia 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu udzielania wyróżnień oraz przeprowadzania postępowania dyscyplinarnego w stosunku do policjantów należy niejako automatycznie uznać za niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji, w części dotyczącej przeprowadzania postępowań dyscyplinarnych łącznie z odnoszącym się do tego postępowania § 1 pkt 5 rozporządzenia. Natomiast w pozostałej zakwestionowanej części, tzn. w zakresie § 1 pkt 2 rozporządzenia nie jest niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji i art. 6 ust. 1 i 2 oraz art. 139 ust. 2 ustawy o Policji, bowiem, w istocie wnioskodawca kwestionował te przepisy w zakresie dotyczącym postępowań dyscyplinarnych, a tych dotyczy § 1 pkt 5 rozporządzenia.

Podobnie rzecz się ma, jeśli chodzi o ocenę konstytucyjności i legalności rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 9 lipca 1991 r. w sprawie właściwości i trybu postępowania komisji lekarskich podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych. Rozporządzenie to zostało wydane na podstawie upoważnień zawartych w kilku różnych ustawach, m. in. na podstawie upoważnienia z art. 26 ust. 2 ustawy o Policji, które w ocenie Prokuratora Generalnego jest niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Tym samym, rozporządzenie, w części dotyczącej policjantów, jako wydane na podstawie niekonstytucyjnego upoważnienia, musi być również ocenione jako niekonstytucyjne, bez względu na treść przyjętych w nim rozwiązań.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, zarzuty wnioskodawcy dotyczące § 2 ust. 1 pkt 2, § 4, § 5, § 6 i § 8 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 lipca 1999 r. w sprawie warunków przyznawania policjantom nagród rocznych, nagród uznaniowych i zapomóg (Dz. U. Nr 66, poz. 747), oparte są na błędnym założeniu, że nieprzyznanie nagrody rocznej bądź obniżenie jej wysokości, z powodów określonych w zakwestionowanych przepisach, jest karą. Ponadto podniósł, że nagroda roczna nie ma charakteru prawa rangi konstytucyjnej, a tylko takich praw dotyczą rygory ustanowione w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Z tych powodów, Prokurator Generalny wyraził pogląd, że zakwestionowane przepisy nie są niezgodne z art. 31 ust. 3 i art. 42 ust. 1 Konstytucji oraz nie są niezgodne z art. 32 i art. 39 kodeksu karnego, a także art. 110 ust. 1 i art. 134 ustawy o Policji.

W kolejnym punkcie stanowiska Prokurator Generalny ustosunkował się do zarzutu niekonstytucyjności przepisów § 7 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 grudnia 1998 r. w sprawie uposażenia zasadniczego policjantów, jego wzrostu z tytułu wysługi lat oraz szczegółowych zasad otrzymywania i wysokości dodatków do uposażenia policjantów (Dz. U. z 1999 r. Nr 6, poz. 47).

Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że dodatek służbowy przysługuje policjantom za należyte wykonywanie obowiązków służbowych. Obniżenia wysokości dodatku służbowego nie można zatem utożsamiać – jak czyni to wnioskodawca – z karą dyscyplinarną. Powyższe argumenty świadczą o tym, że przepisy § 7 ust. 1 i 2 rozporządzenia nie są niezgodne z art. 31 ust. 3 i art. 42 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 35, art. 104 ust. 3 i art. 134 ustawy o Policji.

Dokonując oceny przepisu § 7 ust. 4 zarządzenia Komendanta Głównego Policji nr 11/92 z dnia 8 lipca 1992 r. w sprawie zasad okresowego opiniowania policjantów oraz trybu wnoszenia i rozpatrywania odwołań od opinii służbowych, zmienionego zarządzeniem Nr 13 z dnia 20 maja 1995 r. (opublikowanych wewnętrznie), Prokurator Generalny poparł zarzut naruszenia konstytucyjnego prawa do sądu, przez to, że przepis ten nie przewiduje kontroli sądowej decyzji wydanych w sprawie opinii służbowych dotyczących policjantów. W konkluzji rozważań Prokurator Generalny stwierdził, że zakwestionowany przepis zarządzenia jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji, a także z art. 77 ust. 2 Konstytucji, gdyż jego zastosowanie może prowadzić do ograniczenia prawa dostępu do służby publicznej.

Odnosząc się do zarządzenia nr 21 Komendanta Głównego Policji z dnia 20 maja 1993 r. w sprawie funkcjonowania organizacji hierarchicznej w Policji (opublikowane wewnętrznie), Prokurator Generalny stwierdził, że nie budzi wątpliwości, iż zostało ono wydane na podstawie

upoważnienia ustawowego, którego przedmiotem jest materia dotycząca wewnętrznej organizacji i działania jednostek organizacyjnych Policji (art. 7 ust. 1 ustawy o Policji).

W ocenie Prokuratora Generalnego analiza treści zakwestionowanego zarządzenia wskazuje, że regulacja w nim zawarta, z wyjątkiem § 15 i § 17, dotyczy kwestii mieszczących się w pojęciu “podległości organizacyjnej”, stanowiącym konstytucyjne kryterium dopuszczalności stanowienia aktów o charakterze wewnętrznym (art. 93 ust. 1 Konstytucji). Wobec tego, że upoważnienie ustawowe dotyczy regulacji w sferze funkcjonowania organizacji hierarchicznej w Policji, treść zakwestionowanego zarządzenia nie wykracza poza zakres spraw mieszczących się w pojęciu “podległości organizacyjnej”, a w każdym razie wnioskodawca tego nie wykazał.

Prokurator Generalny zgodził się natomiast z wnioskodawcą, że Komendant Główny Policji, określając w § 15 i § 17 zarządzenia swoistą subdelegację do wydawania przepisów przez kierowników jednostek organizacyjnych (komórek organizacyjnych) Policji, wykroczył poza zakres upoważnienia ustawowego, co powoduje, że przepisy te są sprzeczne z art. 93 ust. 2 Konstytucji.

Kolejny akt normatywny, tj. zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 września 1997 r. w sprawie pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego lub domu przez policjantów (M.P. Nr 76, poz. 706) jest, w ocenie Prokuratora Generalnego, niezgodne z art. 93 ust. 2 Konstytucji RP. W formie zarządzenia mogą być wydawane wyłącznie akty prawa wewnętrznego, które nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec obywateli. Z tego powodu, niezależnie od materialnej treści przyjętych w zarządzeniu rozwiązań, cały ten akt jest niekonstytucyjny.

Argumenty powołane wyżej Prokurator Generalny odniósł odpowiednio, do zarzutów dotyczących niekonstytucyjności i nielegalności zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 15 października 1997 r. w sprawie warunków najmu lokali mieszkalnych znajdujących się w budynkach będących własnością Skarbu Państwa, pozostających w zarządzie Policji, oraz zasad obliczania czynszu najmu za te lokale (M.P. Nr 78, poz. 746).

Mając na względzie powstanie luki prawnej, w razie stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności zakwestionowanych przepisów z Konstytucją, Prokurator Generalny wniósł o określenie utraty przez nie mocy obowiązującej w terminie późniejszym niż dzień ogłoszenia orzeczenia w tej sprawie.

3. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w pisemnym stanowisku z dnia 15 maja 2001 r. odniósł się do zarzutów skierowanych pod adresem przepisów ustawy oraz aktów wykonawczych Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

W ocenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji przepis art. 132 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2000 r. Nr 101, poz. 1092) jest zgodny z art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz. U. z 1997 r. Nr 38, poz. 167) oraz z art. 2 i art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Uczestnik postępowania zauważył, że zakres przedmiotowy postępowania dyscyplinarnego obejmuje naruszenie dyscypliny służbowej, a zatem ma na celu ukaranie zachowań policjantów, nie licujących z zasadami oraz z etyką należytego wykonywania tego stosunku służbowego. Natomiast odpowiedzialności karnej podlega osoba popełniająca przestępstwo, czyli czyn zabroniony pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jej popełnienia. Zakaz ponownego ścigania lub karania za przestępstwo, który statuuje art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych dotyczy postępowania karnego. Z uwagi na to, iż postępowanie dyscyplinarne nie może być zakwalifikowane jako postępowanie karne, niezasadnym jest zarzut wnioskodawcy, iż w świetle art. 132 ustawy o Policji, dochodzi do naruszenia zakazu ponownego ścigania lub karania za przestępstwo.

Następnie Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji ustosunkował się kolejno do zarzutu niezgodności art. 26 ust. 2, art. 33 ust. 2, art. 34, art. 46 ust. 3, art. 57, art. 86, art. 91 ust. 2, art. 92 ust. 2, art. 97 ust. 1 i 2, art. 101, art. 102, art. 104 ust. 3, art. 110 ust. 1 i 2, art. 113 i art. 139 ust. 2 ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W ocenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji powołane powyżej przepisy ustawowe spełniają wymogi zastrzeżone dla upoważnień ustawowych, a tym samym nie są niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Podkreślił, iż analizowane przepisy mają szczegółowy charakter zarówno pod względem podmiotowym, jak i przedmiotowym, nie mają charakteru blankietowego oraz zawierają wskazania treściowe, które powinny być doprecyzowane przepisami rangi podustawowej.

Odnosząc się do zarzutów skierowanych pod adresem aktów wykonawczych, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wyraził pogląd, że § 1 pkt 2 i 5 oraz § 9 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia z dnia 19 grudnia 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu udzielania wyróżnień oraz przeprowadzania postępowania dyscyplinarnego w stosunku do policjantów (Dz. U. z 1998 r. Nr 4, poz. 14), pozostaje w zgodzie z przepisami Konstytucji i przepisami ustawy o Policji. Przede wszystkim podniósł, że niezasadny jest zarzut, iż § 9 ust. 1 pkt 2 powołanego rozporządzenia narusza art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 139 ust. 2 ustawy o Policji, gdyż wbrew twierdzeniom wnioskodawcy czyni, za które policjant ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną określają w szczególności przepisy art. 132 i art. 133 ustawy o Policji. W związku z powyższym, policjant ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną za popełnione przestępstwa i wykroczenia. Nadto, stosownie do art. 133 ust. 1 ustawy, policjant podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej za naruszenie dyscypliny służbowej oraz w innych przypadkach określonych w ustawie. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji zaakceptował natomiast pogląd, iż przepis § 33 analizowanego rozporządzenia stanowiący, iż prawomocne orzeczenie odwoławcze kończy postępowanie dyscyplinarne, jest sprzeczny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji, gdyż zamyka drogę sądową dochodzenia naruszonych wolności lub praw przed właściwym, niezależnym, bezstronnym i niezawisłym sądem.

Oceniając zarzut niezgodności § 1 pkt 2 i 5 powołanego rozporządzenia z 19 grudnia 1997 r. z art. 2 i 7 Konstytucji oraz z art. 6 ust. 1 pkt 2 i art. 139 ust. 2 ustawy o Policji, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji stwierdził, iż nie znajduje on uzasadnienia w świetle obowiązujących przepisów prawnych. Należy mieć na uwadze, iż zgodnie z art. 62 pkt 4 ustawy 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), art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy o Policji otrzymał brzmienie, w świetle którego organami administracji rządowej na obszarze województwa są, w szczególności komendanci powiatowi (miejscy) Policji. Tym samym nastąpiło przejęcie przez komendantów powiatowych Policji kompetencji należących dotychczas do właściwości komendantów rejonowych, także w zakresie spraw dyscyplinarnych, o których mowa w § 1 pkt 2 i 5 analizowanego rozporządzenia. W tym stanie rzeczy zarzut NSZZ Policjantów wydaje się być niezasadny.

Ustosunkowując się do problematyki zgodności § 2 ust. 1 pkt 2 i ust. 2, § 4, § 5, § 6 i § 8 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 lipca 1999 r. w sprawie warunków przyznawania policjantom nagród rocznych, nagród uznaniowych i zapomóg (Dz. U. Nr 66, poz. 747) z art. 31 ust. 3 i art. 42 ust. 1 Konstytucji, z art. 32 i art. 39 ustawy. – Kodeks karny oraz z art. 110 ust. 1 i art. 134 ustawy o Policji, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji zwrócił uwagę na charakter nagrody rocznej, która jest świadczeniem pieniężnym o charakterze fakultatywnym, przysługującym po spełnieniu określonych warunków.

W przedmiocie oceny § 7 ust. 1 i 2 rozporządzenia z dnia 31 grudnia 1998 r. w sprawie uposażenia zasadniczego policjantów, jego wzrostu z tytułu wysługi lat oraz szczegółowych zasad otrzymywania i wysokości dodatków do uposażenia policjantów (Dz. U. z 1999 r. Nr 6, poz. 47), Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji podtrzymał stanowisko jakie

przedstawił w przedmiocie zasad wymiaru nagrody rocznej. Podkreślił, że dodatek pełni funkcję motywującą, premiującą funkcjonariuszy wykazujących wzorową postawę i stosunek do obowiązków służbowych. W związku z powyższym zawarte we wniosku zarzuty naruszenia w analizowanym zakresie art. 31 ust. 3 i art. 42 ust. 1 Konstytucji oraz art. 35, art. 104 ust. 3 i art. 134 ustawy o Policji są nieuzasadnione.

Ustosunkowując się do problematyki zgodności § 6 ust. 3 i § 31 ust. 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 lipca 1991 r. w sprawie właściwości i trybu postępowania komisji lekarskich podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz. U. Nr 79, poz. 349, ze zm.) z art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji oraz z art. 26 ust. 2, art. 40 i art. 86 ustawy o Policji, uczestnik postępowania stwierdził, że zarzut odnośnie niezgodności § 6 ust. 3 rozporządzenia z art. 31 ust. 3 Konstytucji jest chybiony z uwagi na dyspozycję art. 40 ustawy o Policji, który stanowi, iż policjant może być skierowany z urzędu lub na jego prośbę do komisji lekarskiej w celu określenia stanu zdrowia oraz ustalenia zdolności fizycznej i psychicznej do służby, jak również związku poszczególnych schorzeń ze służbą. Nadto stwierdzić należy, iż art. 26 ust. 2 ustawy o Policji upoważnia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do określenia trybu orzekania o zdolności fizycznej i psychicznej, a tym samym również do określenia organów właściwych do kierowania policjantów do komisji lekarskich. Fakt, iż wnioskodawca nie doprecyzowuje na czym polega niezgodność § 6 ust. 3 rozporządzenia z art. 40 i z art. 86 ustawy o Policji, pozwala obalić podniesione przez wnioskodawcę zarzuty.

Jako niezasadny, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji ocenił również zarzut, iż postępowanie przed komisjami lekarskimi podległymi Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji, zakończone orzeczeniem komisji lekarskiej, zamyka zainteresowanemu drogę do sądu, a tym samym narusza zasady konstytucyjne wynikające z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji. Zwrócił uwagę, że orzeczenie lekarskie ma charakter diagnozy lekarskiej, a zatem bezprzedmiotowy jest postulat dopuszczenia weryfikacji merytorycznych orzeczeń lekarskich na drodze postępowania sądowego.

Odnosząc się do zagadnienia zgodności § 1 ust. 2 zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 września 1997 r. w sprawie pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego lub domu przez policjantów (M.P. Nr 76, poz. 709) z art. 93 ust. 2 i 3 Konstytucji oraz z art. 96 ust. 1 i art. 94 ust. 2 ustawy o Policji, uczestnik postępowania stwierdził, iż badany § 1 ust. 2 zarządzenia nie stanowi podstawy decyzji administracyjnej wobec policjantów, a zatem nie narusza art. 93 ust. 2 Konstytucji.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji uznał za zgodny z Konstytucją również § 2 zarządzenia z dnia 15 października 1997 r. w sprawie warunków najmu lokali mieszkalnych znajdujących się w budynkach będących własnością Skarbu Państwa, pozostających w zarządzie Policji, oraz zasad obliczania czynszu najmu za te lokale (M.P. Nr 78, poz. 746).

Ponadto Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wyraził pogląd, iż przepis art. 129 ustawy o Policji jest zgodny z art. 12, art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 27 ust. 3 ustawy o związkach zawodowych. Zdaniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji interpretacja przepisów ustawy z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, a w szczególności art. 19 ust. 1 tej ustawy wskazuje, iż do uprawnień związków zawodowych należy prawo opiniowania założeń i projektów ustaw oraz aktów wykonawczych do tych ustaw w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych. Natomiast tego typu uprawnień związków zawodowych nie statuują przepisy konstytucyjne. Jednocześnie Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji zaznaczył, iż poza zakresem kognicji Trybunału Konstytucyjnego pozostaje badanie zgodności przepisów prawnych tej samej rangi. W ocenie uczestnika postępowania przepis art. 129 ustawy o Policji nie jest także sprzeczny z art. 12, art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, gdyż zakres uprawnień związkowych statuują przepisy ustawy o związkach zawodowych.

W zakresie oceny art. 17 ust. 1 i 3 ustawy o Policji Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji zajął stanowisko, iż przepis ten jest zgodny z art. 2 ust. 2 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 884) i z art. 2 oraz art. 5 Konstytucji. Analiza zarzutów wnioskodawcy oraz przepisów Konwencji uzasadnia pogląd, iż ustanowiony w art. 17 ust. 3 ustawy zakaz użycia przez policjanta broni palnej celem pozbawienia życia osoby, przeciwko której broni użyto, nie pozbawia policjantów ochrony wynikającej z przepisów Konwencji oraz Konstytucji. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji podniósł, iż gwarancje ochrony życia ludzkiego, dotyczą również życia policjantów. Art. 17 ust. 1 i 3 należy interpretować jako przepis ustalający zasady użycia broni przez policjantów, z zastrzeżeniem, iż policjant nie może, w momencie jej użycia, w sposób umyślny zmierzać do pozbawienia życia osoby, przeciwko której broń używa.

Wobec zgodności art. 17 ust. 3 ustawy o Policji z art. 2 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności bezpodstawnym staje się zarzut nieprzestrzegania przez ustawodawcę przepisów prawa międzynarodowego.

Poza przedstawioną oceną zakwestionowanych przepisów, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wniósł, w przypadku uwzględnienia niektórych zarzutów wnioskodawcy, o odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej przepisów.

4. Komendant Główny Policji w pisemnym stanowisku z 8 stycznia 2001 r. ustosunkował się do tych zarzutów, które dotyczyły wydanych przez Komendanta zarządzeń.

Po pierwsze, w ocenie Komendanta Głównego Policji, zakwestionowany przepis § 7 ust. 4 zarządzenia Komendanta Głównego Policji nr 11/92 z dnia 8 lipca 1992 r. w sprawie zasad okresowego opiniowania policjantów oraz trybu wnoszenia i rozpatrywania odwołań od opinii służbowych, zmienionego zarządzeniem nr 13 z dnia 20 maja 1995 r. (opublikowanych wewnętrznie), został nietrafnie zinterpretowany. W konkluzji Komendant Główny Policji stwierdził, że ostateczność rozstrzygnięcia wyższego przełożonego oznacza jedynie brak możliwości weryfikacji opinii służbowej na tej drodze, a nie wyłączenie powszechnie obowiązujących gwarancji sądowej ochrony dóbr osobistych. Z tych względów nieuzasadniony jest zarzut niezgodności przepisu § 7 ust. 4 zarządzenia nr 11/92 z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Komendant Główny Policji uznał również za chybiony zarzut niezgodności zarządzenia Komendanta Głównego Policji nr 21 z 20 maja 1993 r. w sprawie funkcjonowania organizacji hierarchicznej w Policji z art. 31 ust. 3 Konstytucji, gdyż zarządzenie jako akt prawa wewnętrznie obowiązującego nie ingeruje w ogóle w sferę konstytucyjnych wolności i praw. Zarządzenie, w ocenie Komendanta Głównego Policji, pozostaje także w zgodności z art. 93 ust. 2 Konstytucji RP, albowiem spełnia warunki przewidziane w tym przepisie: opiera się na upoważnieniu ustawowym i nie zawiera przepisów stanowiących źródło decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów. Przepis art. 7 ust. 1 ustawy o Policji zobowiązywał Komendanta Głównego Policji do określenia organizacji Policji funkcjonującej w systemie komend i komisariatów, przy czym normy ustawy nie przewidywały ograniczenia regulacji podstawowej do wybranych jedynie aspektów organizacji. To, zdaniem uczestnika postępowania oznacza, że ustawodawca dał szersze pole realizacji podmiotowi wskazanemu do wydania aktu wykonawczego.

Komendant Główny Policji zwrócił ponadto uwagę, że przepisy zarządzenia pozostają również w ścisłym związku z art. 5, art. 25 ust. 1 i art. 27 ust. 1 ustawy o Policji. Komendant Główny Policji, pełniący funkcję centralnego organu administracji państwowej właściwego w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi, podjął – na podstawie upoważnienia – działania zmierzające do wdrożenia szczególnej dyscypliny służbowej, gwarantującej wykonywanie przez policjantów rozkazów i poleceń przełożonych. Podkreślił, że przepisy zarządzenia mają też dla

policjantów walor gwarancyjny, bo chronią ich przed arbitralnymi metodami egzekwowania dyscypliny służbowej przez przełożonych.

5. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w pisemnym stanowisku z 25 lutego 2002 r. nie podzielił zarzutu niekonstytucyjności art. 17 ust. 1 i 3, art. 26 ust. 2, art. 129, art. 132 oraz art. 139 ust. 2 ustawy o Policji. Ponadto, uwzględniając aktualny stan prawny, Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania w zakresie badania zgodności art. 33 ust. 2, art. 34, art. 46 ust. 3 w zw. z art. 81 ust. 1, art. 57, art. 86, art. 91 ust. 2, art. 92 ust. 2, art. 97 ust. 1 i 2, art. 101, art. 102, art. 104 ust. 3, art. 110 ust. 1 i 2 oraz art. 113 z art. 92 ust. 1 Konstytucji, wobec zmiany brzmienia wymienionych upoważnień ustawowych.

Dokonując oceny pozostałych upoważnień, tj. art. 26 ust. 2 i art. 139 ust. 2 ustawy o Policji, Marszałek Sejmu stwierdził, iż spełniają one wymagania stawiane upoważnieniom ustawowym. Właściwie określono w nich rodzaj aktu wykonawczego, a stopień ich szczegółowości można uznać za wystarczający.

W ocenie Marszałka Sejmu, nie narusza przepisów konstytucyjnych także art. 132 ustawy o Policji, który przewiduje odpowiedzialność dyscyplinarną policjanta, niezależnie od odpowiedzialności karnej. Marszałek Sejmu podkreślił, że odpowiedzialność dyscyplinarna jest szczególnym rodzajem odpowiedzialności, autonomicznym i niezależnym od odpowiedzialności karnej. Zakaz sformułowany w art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych dotyczy ponownego wszczęcia i prowadzenia postępowania karnego przeciwko osobie, która została już za ten czyn prawomocnie skazana lub uniewinniona orzeczeniem sądu. Poddanie danej osoby odpowiedzialności dyscyplinarnej nie narusza zasady *ne bis in idem*, gdyż nie powoduje ponownego karania przez ten sam organ państwa. Z tego względu art. 132 ustawy o Policji jest zgodny z art. 2 i art. 5 Konstytucji oraz z art. 14 ust. 7 Paktu.

Marszałek Sejmu wyraził ponadto stanowisko, że ograniczenie w art. 129 ustawy o Policji, zagwarantowanych konstytucyjnie praw związkowych, nie jest niezgodne z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Mniejszy, aniżeli w instytucjach „cywilnych”, zakres uprawnień związku zawodowego Policji, wynika ze specyfiki służby. Istota praw związkowych, określonych w art. 59 Konstytucji, nie została przy tym naruszona. NSZZ Policjantów zachowuje bowiem prawo do opiniowania projektów decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych, dotyczących spraw związanych z podziałem środków na wynagrodzenia. Marszałek Sejmu nie dopatrywał się zatem naruszenia art. 12, art. 31 ust. 3, art. 32 i art. 59 Konstytucji.

Za bezzasadny uznał również Marszałek Sejmu zarzut naruszenia przez art. 17 ust. 1 i 3 ustawy o Policji – przepisu art. 2 ust. 2 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz art. 2 i art. 5 Konstytucji. Jak podniósł Marszałek, w kwestionowanym przepisie ustawodawca nie dopuszcza użycia broni palnej z bezpośrednim zamiarem pozbawienia życia osoby. Przy ocenie skutków użycia broni palnej, zawsze ustala się, czy działanie policjanta było współmierne do okoliczności i w ten sposób interpretuje się określenie „nie może zmierzać do pozbawienia życia”. Przyjęcie takiej interpretacji jest, zdaniem Marszałka Sejmu, zgodne z dyspozycją art. 2 ust. 1 Konwencji, który wskazuje sytuacje, w jakich pozbawienie życia, będące następstwem bezwzględnie koniecznego użycia siły, nie będzie sprzeczne z tym artykułem. Postanowienie art. 2 ust. 2 Konwencji nie podważa natomiast generalnego zakazu umyślnego pozbawienia życia człowieka, tj. zakazu wprowadzonego w ust. 1 art. 2 Konwencji.

6. W piśmie procesowym z 29 lipca 2001 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował o wydaniu, na podstawie zmienionych upoważnień, nowych aktów wykonawczych do ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji oraz o przebiegu prac legislacyjnych nad kolejnymi rozporządzeniami.

Jednocześnie wniósł o umorzenie postępowania w sprawie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Podniósł, że w uchwale KKW NSZZ Policjantów nr 71/2000 z 17 sierpnia 2000 r. nie określono w sposób konkretny zakresu przedmiotowego wniosku, przez co nie spełnia ona wymaganych przepisami warunków formalnoprawnych.

7. W piśmie procesowym z 26 września 2002 r. wnioskodawcy nadesłali uchwałę KKW NSZZ Policjantów nr 182/2002 z 11 września 2002 r., w której wymieniono wszystkie przepisy objęte wnioskiem KKW NSZZ Policjantów z 31 października 2000 r., zatwierdzonym wcześniejszą uchwałą nr 71/2000.

8. W dniu 30 września 2002 r. wpłynęło do Trybunału Konstytucyjnego oświadczenie pełnomocników KKW NSZZ Policjantów, w którym odnieśli się do pisemnych stanowisk uczestników postępowania oraz sformułowali wniosek o umorzenie postępowania w odniesieniu do tych przepisów ustawy i aktów wykonawczych, które utraciły moc obowiązującą. W ocenie wnioskodawcy moc obowiązującą utraciło również zarządzenie Komendanta Głównego Policji nr 21 z 20 maja 1993 r. w sprawie funkcjonowania organizacji hierarchicznej w Policji (opublikowane wewnętrznie) – na podstawie art. 75 ustawy z dnia 22 grudnia 2000 r. o zmianie niektórych upoważnień ustawowych do wydawania aktów normatywnych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 120, poz. 1268), jako wydane bez podstawy prawnej. W pozostałym zakresie pełnomocnicy wnioskodawcy podtrzymali zarzuty sformułowane we wniosku, z tym że uznali za zbędną ocenę art. 17 ust. 1 ustawy o Policji, wobec satysfakcjonującej wnioskodawców zmiany ust. 3 w art. 17 ustawy.

II

1. Na rozprawie 1 października 2002 r. pełnomocnicy wnioskodawcy podtrzymali zarzuty sformułowane we wniosku z uwzględnieniem stanowiska zajętego w oświadczeniu z 30 września 2002 r.

Pozostali uczestnicy postępowania podnieśli, iż trudno im ustosunkować się do oświadczenia i wniosków zawartych w piśmie procesowym wnioskodawcy z 30 września 2002 r., gdyż zostało ono dostarczone uczestnikom dopiero przed rozprawą.

Przedstawiciel Sejmu wskazał zmiany dokonane w przepisach ustawy o Policji, mające wpływ na zakres przedmiotowy wniosku, wnosząc jednocześnie o umorzenie postępowania w tym zakresie. W odniesieniu do niezmienionych przepisów, przedstawiciel Sejmu podtrzymał stanowisko przedstawione na piśmie.

Pełnomocnik Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji podtrzymał zgłoszony na piśmie wniosek o umorzenie postępowania w sprawie, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia. Podniósł ponownie, że uchwała Krajowej Komisji Wykonawczej NSZZ Policjantów z 17 sierpnia 2000 r. nr 71/2000 nie spełnia warunków formalnych, gdyż nie precyzuje granic przedmiotowych wniosku. Z ostrożności procesowej pełnomocnik Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji odniósł się do zarzutów sformułowanych we wniosku, uwzględniając przy tym zmiany w stanie prawnym. W szczególności podtrzymał stanowisko o zgodności przepisów ustawy i aktów wykonawczych Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z powołanymi wzorcami oraz wniósł o umorzenie postępowania w odniesieniu do tych przepisów, które utraciły moc obowiązującą. Ponadto pełnomocnik Ministra poinformował o pracach legislacyjnych związanych z wydaniem nowych rozporządzeń na podstawie zmienionych upoważnień ustawowych. W związku z tym wniósł, w przypadku stwierdzenia niekonstytucyjności przepisów, o odroczenie utraty ich mocy obowiązującej.

Wniosek Pełnomocnika Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o umorzenie postępowania w sprawie, z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia, poparł

pełnomocnik Komendanta Głównego Policji. Ponadto ustosunkował się do zarzutów skierowanych w odniesieniu do zarządzeń Komendanta Głównego Policji. Nie zgodził się z poglądem wnioskodawcy, że zarządzenie nr 21 z 20 maja 1993 r. w sprawie funkcjonowania organizacji hierarchicznej w Policji utraciło moc na podstawie art. 75 ustawy z dnia 22 grudnia 2000 r. o zmianie niektórych upoważnień ustawowych do wydawania aktów normatywnych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 120, poz. 1268), jako wydane bez podstawy prawnej. Wskazał, że podstawą wydania zarządzenia są obowiązujące nadal przepisy art. 5 i art. 7 ust. 1 ustawy o Policji. W konkluzji wniósł o stwierdzenie zgodności zarządzenia nr 21 i zarządzenia nr 11 z 8 lipca 1992 r. z wskazanymi wzorcami.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego ocenił te przepisy, które nie zostały zmienione, podtrzymując poglądy zawarte na piśmie. Jednocześnie wniósł o nie uwzględnienie wniosku pełnomocnika Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o umorzenie postępowania w sprawie. Stwierdził, że uchwała KKW NSZZ Policjantów nr 71/2000 spełnia warunki formalnoprawne i nie wymaga konwalidacji.

2. Trybunał Konstytucyjny, w celu umożliwienia uczestnikom postępowania zapoznania się i ustosunkowania do treści oświadczenia i wniosków zawartych w piśmie procesowym wnioskodawcy z 30 września 2002 r. odroczył rozprawę do dnia 8 października 2002 r.

3. Na rozprawie 8 października 2002 r. wnioskodawcy podtrzymali zarzuty sformułowane we wniosku. Pozostali uczestnicy postępowania podtrzymali swoje dotychczasowe stanowiska co do oceny merytorycznej zakwestionowanych przepisów. Poza tym pełnomocnik Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji wycofał wniosek o umorzenie postępowania w sprawie w związku z doręczeniem dodatkowej uchwały przez wnioskodawców. Przedstawiciel Prokuratora Generalnego wniósł natomiast o umorzenie postępowania w zakresie badania przepisów art. 17 ust. 1 ustawy o Policji oraz zarządzenia Komendanta Głównego Policji nr 21 z 20 maja 1993 r. w sprawie organizacji hierarchicznej w Policji.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przed przystąpieniem do merytorycznej oceny zakwestionowanych przepisów Trybunał Konstytucyjny sprecyzował zakres przedmiotowy wniosku, biorąc pod uwagę nowelizację przepisów ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji, wynikającą z trzech ustaw. Ustawa z 6 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy o odszkodowaniach przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą w Milicji Obywatelskiej, ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin, ustawy o uposażeniu żołnierzy, ustawy o Policji, ustawy o Urzędzie Ochrony Państwa, ustawy o Państwowej Straży Pożarnej, ustawy o kontroli skarbowej, ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy o Służbie Więziennej oraz ustawy o Inspekcji Celnej (Dz. U. Nr 81, poz. 877; dalej: ustawa z 6 lipca 2001 r.), zmieniła m.in. brzmienie zakwestionowanych upoważnień ustawowych zamieszczonych w art. 86, art. 91 ust. 2, art. 92 ust. 2, art. 97 ust. 1 i 2, art. 110, art. 113 ustawy o Policji. Znowelizowane przepisy weszły w życie z dniem 8 listopada 2001 r.

Druga z ustaw: ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o Policji, ustawy o działalności ubezpieczeniowej, ustawy – Prawo bankowe, ustawy o samorządzie powiatowym

oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 100, poz. 1084; dalej ustawa z dnia 27 lipca 2001 r.), zmieniła m.in. brzmienie art. 33, art. 34, art. 57, art. 101, art. 102, art. 104 ustawy o Policji. Znowelizowane przepisy weszły w życie z dniem 19 października 2001 r. Na marginesie należy zwrócić uwagę, że w przypadku art. 33 ustawy o Policji była to już druga zmiana tego przepisu dokonana w toku postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Pierwsza wynikała z ustawy z dnia 30 marca 2001 r. o zmianie ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych i ustawy o Policji (Dz. U. Nr 41, poz. 465). Ustawa ta weszła w życie z dniem 24 maja 2001 r.

W tym stanie prawnym zakwestionowane upoważnienia ustawowe zawarte w art. 33, art. 34, art. 57, art. 86, art. 91 ust. 2, art. 92 ust. 2, art. 97 ust. 1 i 2, art. 101, art. 102, art. 104, art. 110, art. 113 ustawy o Policji utraciły swoje dotychczasowe brzmienie.

Ponadto, na mocy ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o zmianie ustawy o Policji (Dz. U. Nr 115, poz. 996), z dniem 8 sierpnia 2002 r. nowe brzmienie otrzymał przepis art. 17 ust. 3 ustawy. Art. 17 ust. 1 ustawy o Policji określa wypadki, w których policjant ma prawo użycia broni, natomiast w art. 17 ust. 3 znalazło się zastrzeżenie, iż broń palna powinna być tak użyta, by wyrządzić możliwie najmniejszą szkodę osobie, przeciwko której użyto broni. W poprzednim brzmieniu przepis ustanawiał ponadto zasadę, iż użycie broni palnej nie może zmierzać do pozbawienia życia, a także narażać na niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia innych osób, co zakwestionował NSZZ Policjantów w swoim wniosku.

Zmiana stanu prawnego dotyczy również zakwestionowanych aktów wykonawczych do ustawy o Policji. Na skutek realizacji nowych upoważnień ustawowych, z dniem 12 stycznia 2002 r. utraciło moc rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 grudnia 1998 r. w sprawie uposażenia zasadniczego policjantów, jego wzrostu z tytułu wysługi lat oraz szczegółowych zasad otrzymywania i wysokości dodatków do uposażenia policjantów (Dz. U. z 1999 r. Nr 6, poz. 47), wydane na podstawie art. 101 i 104 ust. 3 ustawy o Policji. Zostało ono zastąpione przez rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 grudnia 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad otrzymywania i wysokości uposażenia zasadniczego policjantów, dodatków do uposażenia oraz ustalania wysługi lat, od której jest uzależniony wzrost uposażenia zasadniczego (Dz. U. Nr 152, poz. 1732 ze zm.).

Z dniem 1 grudnia 2001 r. przestało również obowiązywać zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 września 1997 r. w sprawie pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego lub domu przez policjantów (M.P. Nr 76, poz. 709). Obecnie te kwestie reguluje, wydane na podstawie art. 94 ust. 2 ustawy o Policji, rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 października 2001 r. w sprawie pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego przez policjantów (Dz. U. Nr 131, poz. 1468).

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał również nowe rozporządzenie z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie warunków przyznawania policjantom nagród rocznych, nagród uznaniowych i zapomóg (Dz. U. Nr 86, poz. 789), które zastąpiło zakwestionowane we wniosku rozporządzenie o tym samym tytule, z dnia 28 lipca 1999 r. (Dz. U. Nr 66, poz. 747).

Zmiana dotychczasowych uregulowań ma oczywisty wpływ na zakres niniejszego postępowania. W świetle art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), utrata mocy obowiązującej kwestionowanych przepisów przed wydaniem orzeczenia, stanowi podstawę umorzenia postępowania w tym zakresie, co znalazło wyraz w postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego.

Jak już zwrócono uwagę większość zmienionych przepisów ustawy o Policji zawierało upoważnienia do wydania przepisów wykonawczych. Przyjmuje się, że zmiana treści przepisu upoważniającego do wydania aktu wykonawczego pociąga za sobą utratę mocy obowiązującej tego aktu z dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej treść przepisu upoważniającego, chyba że przepisy przejściowe przewidują odmienne rozwiązanie w tym zakresie (§ 32 ust. 2, § 33 ust.

1 Zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r.; Dz. U. Nr 100, poz. 908). Regulacje o takim charakterze znalazły się także w ustawach nowelizujących przepisy ustawy o Policji.

W myśl art. 15 ustawy z 6 lipca 2001 r. akty wydane na podstawie zmienionych upoważnień ustawowych zachowują moc do czasu ich zastąpienia przez akty wydane na podstawie nowych upoważnień.

W związku z tym zachowuje moc prawną zakwestionowane zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 15 października 1997 r. w sprawie warunków najmu lokali mieszkalnych znajdujących się w budynkach będących własnością Skarbu Państwa, pozostających w zarządzie Policji oraz zasad obliczania czynszu za te lokale (M.P. z 1997 r. Nr 78, poz. 746), wydane na podstawie art. 97 ust. 2 ustawy o Policji. Na marginesie wypada zaznaczyć, że na podstawie ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. Nr 71, poz. 733) utraciła również moc prawną powołana jako wzorzec badania rozporządzenia – ustawa z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 105, poz. 509 ze zm.).

Na mocy ustawy z 6 lipca 2001 r. zmieniono również treść upoważnienia zawartego w art. 35 ust. 3 ustawy, na podstawie którego wydano zakwestionowane zarządzenie nr 11 Komendanta Głównego Policji z 8 lipca 1992 r. w sprawie zasad okresowego opiniowania policjantów oraz trybu wnoszenia i rozpatrywania odwołań od opinii służbowych (opublikowane wewnętrznie, wydane na podstawie art. 35 ust. 3 ustawy). Zarządzenie zachowało moc na podstawie art. 15 ustawy, podobnie jak wymieniony wcześniej akt wykonawczy.

Także ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o Policji, ustawy o działalności ubezpieczeniowej, ustawy – Prawo bankowe, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 100, poz. 1084) przewiduje w art. 9, że do czasu wydania przepisów wykonawczych przewidzianych w ustawie zachowują moc przepisy dotychczasowe, o ile nie są sprzeczne z przepisami ustawy. Przepis ten nie ma jednak wpływu na zakres przedmiotowy niniejszego postępowania.

Reasumując, przedmiotem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym pozostają te z zakwestionowanych przepisów ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58 ze zm.), które zachowały moc obowiązującą, tj.: art. 17 ust. 1, art. 26 ust. 2, art. 46 ust. 3, art. 129, art. 132 i art. 139 ust. 2 ustawy.

Trzy spośród wymienionych przepisów: art. 26 ust. 2, art. 46 ust. 3 i art. 139 ust. 2 ustawy stanowią upoważnienie ustawowe dla ministra właściwego do spraw wewnętrznych do wydania aktów wykonawczych.

Na podstawie art. 26 ust. 2 zostało wydane zakwestionowane we wniosku NSZZ Policjantów rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 9 lipca 1991 r. w sprawie właściwości i trybu postępowania komisji lekarskich podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych (Dz. U. Nr 79, poz. 349 ze zm.), a na podstawie art. 139 ust. 2 ustawy o Policji rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 grudnia 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu udzielania wyróżnień oraz przeprowadzania postępowania dyscyplinarnego w stosunku do policjantów (Dz. U. z 1998 r. Nr 4, poz. 14).

Ponadto należy ocenić te akty wykonawcze, które zachowały moc prawną na podstawie przepisów przejściowych, pomimo zmiany treści upoważnień do ich wydania dokonanej ustawą z 6 lipca 2001 r. i ustawą z 27 lipca 2001 r., tj.: zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 15 października 1997 r. w sprawie warunków najmu lokali mieszkalnych znajdujących się w budynkach będących własnością Skarbu Państwa, pozostających w zarządzie Policji oraz zasad obliczania czynszu za te lokale (M.P. Nr 78, poz. 746 – wydane na podstawie art. 97 ust. 2 ustawy) oraz zarządzenie Nr 11 Komendanta Głównego Policji z 8 lipca 1992 r. w sprawie zasad okresowego opiniowania policjantów oraz trybu wnoszenia i rozpatrywania

odwołań od opinii służbowych (opublikowane wewnętrznie, wydane na podstawie art. 35 ust. 3 ustawy).

Oprócz tego, ocenie Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie podlega, wydane na podstawie niezmienionego upoważnienia (art. 7 ust. 1 ustawy) – zarządzenie nr 21 Komendanta Głównego Policji z dnia 20 maja 1993 r. w sprawie funkcjonowania organizacji hierarchicznej w Policji (opublikowane wewnętrznie).

2. Merytoryczną ocenę zakwestionowanych we wniosku przepisów Trybunał Konstytucyjny rozpoczął od zbadania zgodności art. 17 ust. 1 ustawy o Policji z art. 2 ust. 2 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz z art. 2 i art. 5 Konstytucji. Zaskarżony przepis określa okoliczności, w których dopuszczalne jest użycie broni palnej. Zgodnie z art. 17 ust. 1 policjant ma prawo użycia broni palnej, jeżeli środki przymusu bezpośredniego, wymienione w art. 16 ust. 1 ustawy, okazały się niewystarczające lub ich użycie, ze względu na okoliczności danego zdarzenia, nie jest możliwe, przy czym broń może być użyta wyłącznie w enumeratywnie wyliczonych sytuacjach (pkt 1-9).

Zdaniem wnioskodawcy ustawodawca ograniczył w ten sposób możliwość użycia broni przez policję, co pozostaje w sprzeczności z gwarancjami wynikającymi z Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, która według wnioskodawcy, “zezwala każdemu człowiekowi na pozbawienie życia innego człowieka”, jeżeli wynika ono z użycia siły, która jest absolutnie konieczna w okolicznościach określonych w art. 2 ust. 2 Konwencji.

Tymczasem, zgodnie z art. 2 ust. 2 Konwencji: “Pozbawienie życia nie będzie uznane za sprzeczne z tym artykułem, jeżeli nastąpi w wyniku bezwzględnie koniecznego użycia siły: a) w obronie jakiegokolwiek osoby przed bezprawną przemocą; b) w celu wykonania zgodnego z prawem zatrzymania lub uniemożliwienia ucieczki osobie pozbawionej wolności zgodnie z prawem; c) w działaniach podjętych zgodnie z prawem w celu stłumienia zamieszek lub powstania”. Brzmienie przepisu wskazuje, iż w Konwencji nie ma mowy o “dopuszczeniu” czy też “zezwoleń” na pozbawienie życia człowieka w okolicznościach wskazanych w ust. 2. W cytowanym przepisie wymieniono sytuacje, w których pozbawienie życia nie narusza art. 2 Konwencji, gdyż jest niezamierzone i usprawiedliwione szczególnymi okolicznościami. Odmienna interpretacja, pozostawałaby w sprzeczności z literalnym brzmieniem tego przepisu i logiką. Jak słusznie zwraca uwagę Prokurator Generalny, art. 2 Konwencji, a zwłaszcza wyjątki wymienione w ustępie drugim muszą być interpretowane ściśle.

Należy przy tym stwierdzić, że katalog przypadków uzasadniających użycie broni, ujęty w ustawie z 6 kwietnia 1990 r. o Policji jest rozbudowany i w istocie odpowiada warunkom określonym w Konwencji. Ustawodawca dopuścił użycie broni m.in. “w celu odparcia bezpośredniego i bezprawnego zamachu na życie, zdrowie lub wolność policjanta lub innej osoby oraz w celu przeciwdziałania czynnościom zmierzającym bezpośrednio do takiego zamachu” (art. 17 ust. 1 pkt 1), w celu ujęcia lub udaremnienia ucieczki osoby zatrzymanej, tymczasowo aresztowanej lub odbywającej karę pozbawienia wolności (pkt 9), a także w innych sytuacjach (pkt 2-8). Jednocześnie w art. 17 ust. 3 ustawy ustawodawca zastrzegł, że użycie broni palnej powinno następować w sposób “wyrządzający możliwie najmniejszą szkodę osobie, przeciwko której użyto broń”. W uchwalonej 24 maja 2002 r. zmianie do art. 17 ust. 3 ustawy pominięto zastrzeżenie, iż użycie broni nie może zmierzać do pozbawienia życia osoby, przeciwko której ją użyto, a także narażać na niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia innych osób, co przede wszystkim kwestionowano we wniosku. Na marginesie tylko warto zaznaczyć, że tego rodzaju zastrzeżenie znalazło się w uchwalonej tego samego dnia ustawie o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadowczej. Zgodnie z art. 26 ust. 3 tej ustawy użycie broni palnej przez funkcjonariuszy Agencji “powinno następować w sposób wyrządzający możliwie najmniejszą szkodę osobie, przeciwko której użyto broni, i nie może

zmierzać do pozbawienia jej życia, a także narażać na niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia innych osób” (Dz. U. Nr 74, poz. 676).

Nowelizacja ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji, a konkretnie art. 17 ust. 3, miała pozwolić “na mniej skrupowane” użycie broni w sytuacji, gdy “atak na życie napastnika jest koniecznością”. Pomijając celowość i zasadność przyjętego rozwiązania należy dodać, że uproszczeniu zasad użycia broni przez policjantów służy także nowelizacja przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 maja 1996 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu postępowania przy użyciu broni palnej przez policjantów, która weszła w życie 31 maja 2002 r. (Dz. U. Nr 57, poz. 518).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, w świetle obowiązujących przepisów nieuzasadniony jest zarzut, iż warunki użycia broni palnej nie zapewniają policjantom ochrony prawa do życia, w stopniu gwarantowanym każdemu człowiekowi przez przepisy prawa międzynarodowego.

Interpretacja art. 2 ust. 2 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności nie może być ponadto dokonana bez odwołania się do treści jej art. 2 ust. 1. Ten ostatni przepis formułuje przede wszystkim zakaz umyślnego pozbawienia życia, wyjąwszy przypadki wykonania wyroku sądowego skazującego za przestępstwo, za które prawo przewiduje taką karę. Jest to jedyna sytuacja, gdy usprawiedliwione zostaje zamierzone pozbawienie życia innego człowieka. Nie ma podstaw do rozszerzania tego wyjątku na sytuacje określone w art. 2 ust. 2 Konwencji. Dlatego nieuprawniony jest pogląd, że art. 2 ust. 2 Konwencji formułuje trzy wyjątki od zakazu zamierzonego pozbawienia życia i uśmiercenie człowieka, w wymienionych tam sytuacjach, nie jest uznawane za naruszenie Konwencji, choćby było umyślne” (por. P. Hofmański, *Konwencja Europejska a prawo karne*, TNOiK, Toruń 1995, s. 143 i n.).

Niewątpliwie zatem w art. 2 ust. 2 Konwencji określono okoliczności, które usprawiedliwiają użycie siły mogące spowodować, jako niezamierzone następstwo, pozbawienie życia; “Pozbawienie życia nie będzie uznane za sprzeczne z tym artykułem, jeżeli nastąpi w wyniku bezwzględnie koniecznego użycia siły...”. Za taką zawężającą wykładnią art. 2 Konwencji przemawia orzecznictwo strasburskie. W orzeczeniu *McCann i inni v. Wielka Brytania* Trybunał stwierdził, że art. 2, jako przepis chroniący nie tylko prawo do życia, ale określający warunki, w jakich jego pozbawienie może być usprawiedliwione, jest jednym z najbardziej fundamentalnych przepisów Konwencji – w każdym razie tym, który w okresie pokoju, nie może być zawieszony na podstawie art. 15. Łącznie z art. 3 Konwencji, wyraża również jedną z podstawowych wartości społeczeństw demokratycznych tworzących Radę Europy (M. A. Nowicki, *Europejska Konwencja Praw Człowieka, Wybór orzecznictwa*, C. H. Beck, s. 11, teza 41). Wyjątki wymienione w ust. 2 wskazują w jakich sytuacjach można użyć siły, w rezultacie której w sposób niezamierzony pozbawia się życia (*tamże*, s. 15, teza 60). Podobnie w decyzji *Steward v. Wielka Brytania* zostało zajęte stanowisko, że “treść art. 2, w całości, wskazuje, że ust. 2 nie określa sytuacji, w których dozwolone jest umyślne pozbawienie życia, ale mówi o sytuacjach dopuszczalnego użycia siły mogącej doprowadzić, jako niechciany skutek, do pozbawienia życia” (*tamże*, s. 16, teza 64). Ponadto Trybunał Praw Człowieka przypomniał w orzeczeniu z 23 maja 2001 r. (*Denizci i inni przeciwko Cyprowi*), że pierwsze zdanie art. 2 ust. 1 Konwencji wymaga od państwa nie tylko powstrzymania się od umyślnego i nielegalnego pozbawienia życia, ale również właściwych kroków dla ochrony życia osób pozostających pod ich jurysdykcją (M.A. Nowicki, *Rzeczpospolita* Nr 138 z 15 czerwca 2001 r.).

Należy również zwrócić uwagę, że przepis art. 2 Konwencji nie normuje w sposób bezpośredni zagadnienia stosowania broni palnej przez policjanta. Kwestie te regulują inne akty prawa międzynarodowego: rezolucje i deklaracje oraz uchwały międzynarodowych gremiów policyjnych. Zgodnie z art. 87 Konstytucji, źródłem powszechnie obowiązującego prawa w Polsce są, obok Konstytucji, ustaw i rozporządzeń jedynie ratyfikowane umowy

międzynarodowe. Jednakże, zgodnie z wielokrotnie prezentowanym poglądem Trybunału Konstytucyjnego, z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika obowiązek ustawodawcy poszanowania obowiązujących umów międzynarodowych oraz standardów wynikających z innych aktów prawa międzynarodowego.

Wśród aktów prawa międzynarodowego regulującego problematykę użycia broni palnej należy wymienić Rezolucję 34/169 Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych – Kodeks postępowania funkcjonariuszy porządku prawnego z 1979 r., Rezolucję 45/121 Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych – Podstawowe zasady użycia siły oraz broni palnej przez funkcjonariuszy porządku prawnego z 1991 roku, Rezolucję 690 Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy – deklaracja o Policji z 1979 roku, Uchwały II Kongresu Europejskiej Rady Związków Zawodowych Policji (CESP) – Karta Policjanta Europejskiego z 1992 roku (*Prawa człowieka a policja. Wybór dokumentów Rady Europy i ONZ*, Legionowo 1992). W powołanych aktach prawa międzynarodowego użycie broni palnej przez policjantów jest uważane za środek ostateczny, stosowany przede wszystkim w sytuacjach stwarzających zagrożenie dla ich życia lub życia innych osób, wówczas gdy mniej drastyczne środki okazały się nieskuteczne.

Zestawienie regulacji zawartej w art. 17 ust. 1 ustawy o Policji oraz przepisu art. 2 ust. 2 Konwencji dowodzi, zdaniem wnioskodawcy, że ustawowa ochrona życia policjanta została zagwarantowana poniżej poziomu standardów międzynarodowych. Wobec tak postawionego zarzutu należy podkreślić, że zgodnie art. 38 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska zapewnia każdemu człowiekowi prawną ochronę życia.

W wyroku z 23 marca 1999 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 38 Konstytucji należy w pierwszym rzędzie rozumieć jako zakaz pozbawiania człowieka życia. Zakaz ten nie ma wprawdzie charakteru absolutnego i należy go odczytać na tle postanowień art. 2 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, który wskazuje – wyjątkowe – sytuacje, gdy pozbawienie życia może nastąpić. Niezależnie od owej “obronnej” treści “prawa do życia”, z art. 38 wynika także zobowiązanie władz publicznych do podejmowania działań służących ochronie życia. Skoro bowiem z Konstytucji wynika pewien obiektywny system wartości, to na ustawodawcy ciąży obowiązek stanowienia prawa o takiej treści, by możliwa była ochrona i realizacja tych wartości w możliwie najszerszym zakresie (sygn. K. 2/98, OTK ZU nr 3/1999, s. 222-223).

Uregulowanie zawarte w art. 17 ust. 1 i 3 ustawy o Policji odpowiada tym postulatom. Można jednak zgodzić się z zarzutami, że przepis ten jest niezbyt fortunnie sformułowany. Z jednej strony art. 17 ust. 1 i 3 ustawy o Policji nie odzwierciedla w pełni standardów międzynarodowych, pozwalających na użycie broni palnej tylko w obronie życia lub zdrowia. Z drugiej strony nie pozwala wprost na skorzystanie z instytucji obrony koniecznej (J. Czapska, J. Wójcikiewicz, *Policja w społeczeństwie obywatelskim*, Zakamycze 1999, s. 111).

Kazuistyczne wyliczenie przypadków użycia broni w ustawie o Policji może bowiem prowadzić do wniosku, że do policjantów nie znajduje zastosowania art. 25 k.k. (por. J. Widacki, P. Kardas, J. Wójcikiewicz, *Użycie broni palnej przez policję w Polsce w świetle standardów międzynarodowych oraz aktualnie obowiązujących przepisów* [w:] *Bezpieczny obywatel – bezpieczne państwo*, Redakcja Wydawnictw KUL, Lublin 1998, s. 210 i n.).

Za słuszny należy jednak uznać pogląd, że wzajemne relacje pomiędzy tymi przepisami oparte są na stosunku krzyżowania się pewnych zakresów tych regulacji. “Wspólne dla obu przepisów pole wyznaczają jedynie te przypadki, w których funkcjonariusz policji, wykonując zadania wynikające z ustawy o Policji, jednocześnie znajduje się w sytuacji bezpośredniego zagrożenia dla jego dóbr osobistych. Wówczas podstawę legalizacji jego zachowania stanowi art. 22 k.k. We wszystkich pozostałych przypadkach podstawę legalizacji działań w celu przywrócenia porządku lub spokoju publicznego, w tym także podstawę użycia broni palnej w trakcie wykonywania owych zadań, stanowi samodzielnie przepis art. 17 ust. 1 o Policji” (M. Dąbrowska-Kardas, P. Kardas, *Glosa do postanowienia SN z 27 października 1994 r.* (III KRN

144/94), Palestra nr 7-8/1996, s. 275 i n.). To kompromisowe stanowisko zachowuje swą aktualność w świetle art. 25 k.k. statuującego obecnie kontratyp obrony koniecznej w sposób zbliżony do art. 22 dawnego k.k. (por. *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, pod red. prof. G. Rejman, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 1999, s. 719 in.). W przeciwnym razie policjant nie mógłby bronić się przed zarzutem popełnienia przestępstwa, tak jak każdy inny obywatel.

W świetle przeprowadzonej analizy obowiązujących przepisów oraz orzecznictwa Trybunału Praw Człowieka i Sądu Najwyższego należy uznać, że przepis art. 17 ust. 1 ustawy o Policji, przewidujący możliwość użycia broni przez policjanta wyłącznie w wypadkach określonych w ust. 1 pkt 1-9, nie narusza art. 2 ust. 2 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, a tym samym nie jest niezgodny z art. 2 i art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

3. Kolejnym przepisem ustawy o Policji zakwestionowanym przez wnioskodawcę jest art. 129, który nakłada na ministra właściwego do spraw wewnętrznych obowiązek zasięgnięcia opinii związku zawodowego Policji przed wykonaniem uprawnień przewidzianych w art. 12, art. 101 ust. 2, art. 102, art. 104 ust. 3, art. 105, art. 110 ust. 1, art. 112 ust. 1, art. 113 i art. 120 ust. 2 tej ustawy. Wymienione przepisy zawierają upoważnienia dla ministra właściwego do spraw wewnętrznych do wydania aktów wykonawczych w przedmiocie określonym w tych przepisach. Zdaniem NSZZ Policjantów działania podjęte przez właściwego ministra w zakresie objętym przepisem art. 129 winny podlegać uzgodnieniu ze związkiem zawodowym, a nie opiniowaniu, gdyż prawo do uzgodnień wynika wprost z art. 27 ust. 3 ustawy o związkach zawodowych. Artykuł 129 ustawy o Policji, w ocenie wnioskodawcy, ogranicza przez to wolność działania związków zawodowych, w sposób nieuzasadniony w świetle przesłanek sformułowanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz narusza konstytucyjną zasadę równości.

Przede wszystkim należy stwierdzić, że art. 129 ustawy o Policji w niczym nie narusza wolności działania związku zawodowego Policjantów. Artykuł 12 Konstytucji stanowi, iż Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich i innych dobrowolnych zrzeszeń oraz organizacji. Wolność związkową umieszczono zatem wśród wszelkich innych form dobrowolnego zrzeszania się i organizacji obywateli, mających na celu wyrażanie ich interesów, dążeń i aspiracji (wyrok TK z 7 marca 2000 r., sygn. K. 26/98, OTK ZU nr 2/2000, s. 204).

Prawo zrzeszania się w związku zawodowym przyznaje art. 67 ust. 1 ustawy o Policji. Przepisy ustawy o związkach zawodowych stosuje się odpowiednio z zastrzeżeniem, że w Policji może działać tylko jeden związek zawodowy i związek ten nie ma prawa do strajku (art. 67 ust. 2). Szczegółowe zasady współdziałania związku zawodowego Policji z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych i Komendantem Głównym Policji określa statut tego związku, zarejestrowany w sądzie (art. 67 ust. 3).

Należy mieć na względzie, że szczegółowe uprawnienia związków zawodowych określone są w rozdziale 3 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854 ze zm.). Ustawa przewiduje m.in. prawo opiniowania założeń i projektów ustaw oraz aktów wykonawczych do tych ustaw w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych. Przysługuje ono ogólnokrajowej organizacji międzyzwiązkowej, a także ogólnokrajowym związkom zawodowym reprezentatywnym dla pracowników w większości zakładów pracy – art. 19 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych. Istota tego prawa wyraża się w umożliwieniu związkom zawodowym wyrażenia stanowiska, co do proponowanych rozwiązań prawnych. Artykuł 129 ustawy o Policji koresponduje z tą regulacją, gdyż potwierdza prawo związku zawodowego do opiniowania aktów wykonawczych wydawanych przez właściwego ministra na podstawie wskazanych w tym przepisie upoważnień ustawowych. W przypadku NSZZ Policjantów uprawnienie to wynika także ze Statutu NSZZ Policjantów (§ 10 ust. 3).

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że istnienie związków zawodowych w Policji nie oznacza, że związek ten ma we wszystkich dziedzinach takie same uprawnienia jak związki zawodowe zrzeszające osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę. Charakter stosunku służbowego, w którym pozostają funkcjonariusze Policji, uzasadnia inną niż w przypadku pracowników regulację uprawnień związku zawodowego m.in. w zakresie wywierania wpływu na rozstrzygnięcia organu decyzyjnego w kwestiach wynagrodzeń i innych świadczeń.

Należy nadto stwierdzić, że art. 27 ust. 3 ustawy o związkach zawodowych dotyczy kwestii, które nie mają odniesienia do wynagrodzeń w Policji. Zgodnie z tym ostatnim przepisem w obowiązującym jeszcze brzmieniu, “zakładowy system (zasady) wynagradzania i związane z nim regulaminy nagród i premiiowania są ustalane i zmieniane w uzgodnieniu z zakładową organizacją związkową; dotyczy to również zasad podziału środków na wynagrodzenie dla pracowników zatrudnionych w państwowej jednostce sfery budżetowej”.

Tymczasem wymienione w art. 129 przepisy ustawy o Policji nie regulują tych zagadnień. Przepisy art. 12, art. 101 ust. 2, art. 102, art. 104 ust. 3, art. 105, art. 110 ust. 1, art. 112 ust. 1, art. 113 i art. 120 ust. 2 ustawy o Policji stanowią upoważnienia dla ministra właściwego do spraw wewnętrznych do wydania aktów normatywnych, mających na celu wykonanie przepisów ustawy i w tym zakresie uprawnienia związków zawodowych dotyczą wyłącznie opiniowania założeń i projektów tych aktów.

Zasady wynagradzania Policjantów zostały określone w ustawie o Policji. Policjant otrzymuje z tytułu służby jedno uposażenie i inne świadczenia pieniężne określone w ustawie (art. 99 ustawy o Policji). Przeciętne uposażenie policjantów stanowi wielokrotność kwoty bazowej, której wysokość ustaloną według odrębnych zasad określa ustawa budżetowa (art. 99 ust. 3). Wielokrotność kwoty bazowej, o której mowa w ust. 3, określa Rada Ministrów w drodze rozporządzenia. Uposażenie policjanta składa się z uposażenia zasadniczego i z dodatków do uposażenia (art. 100 ustawy). Minister właściwy do spraw wewnętrznych w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw pracy określa uposażenie zasadnicze dla typowych stanowisk służbowych oraz wzrost uposażenia zasadniczego z tytułu wysługi lat (art. 101 ust. 2).

Skoro przepis art. 129 ustawy o Policji nie dotyczy “zasad podziału środków na wynagrodzenie dla pracowników zatrudnionych w państwowej jednostce sfery budżetowej”, nie może być mowy o uprawnieniu związków zawodowych do uzgodnień w tym zakresie.

Dlatego też przepis art. 129 ustawy o Policji nie może być uznany za sprzeczny z art. 12, a także z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wnioskodawca nie wykazał, w jaki sposób kwestionowany przepis prowadzi do “jawnego dyskryminowania policjantów”, toteż nie ma podstaw do stwierdzenia niezgodności art. 129 ustawy o Policji z art. 32 Konstytucji.

Ponadto należy stwierdzić, że art. 188 Konstytucji oraz ustawa z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym nie dają podstaw do badania zgodności między normami prawnymi tej samej rangi. Z tego powodu brak jest podstaw do merytorycznego rozpoznania zarzutu niezgodności art. 129 ustawy o Policji z art. 27 ust. 3 ustawy o związkach zawodowych.

4. Wnioskodawca zakwestionował również art. 132 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58 ze zm.), zarzucając niezgodność powołanego przepisu z art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz. U. z 1977, Nr 38, poz. 167) oraz z art. 2 i art. 5 Konstytucji.

Zgodnie z zaskarżonym przepisem: “Policjant ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną za popełnione przestępstwa i wykroczenia – niezależnie od odpowiedzialności karnej”. Zarzut wnioskodawcy opiera się na tezie, że w ten sposób policjant jest karany dwukrotnie za ten sam czyn, co stoi w sprzeczności z art. 14 Paktu, a w konsekwencji także z przepisami Konstytucji, gwarantującymi przestrzeganie praw i wolności obywatelskich.

Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych statuuje zasadę, według której nikt nie może być ponownie ścigany lub karany za przestępstwo, za które już raz został

prawomocnie skazany lub uniewinniony zgodnie z ustawą i procedurą karną danego kraju. Zasada ta na gruncie ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zm.) stanowi ujemną przesłankę procesową, której zaistnienie prowadzi do umorzenia postępowania (art. 17 § 1 pkt 7 kpk). Prawomocne zakończenie postępowania karnego wywiera ten skutek, że czyn rozpoznany staje się rzeczą osądzoną (*res iudicata*) i nie może już być przedmiotem innego postępowania karnego co do tego samego czynu tej samej osoby – w myśl zasady *ne bis in idem* (Kodeks postępowania karnego. Komentarz pod red. P. Hofmańskiego, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 1999, s. 129). W każdym wypadku należy stwierdzić, czy zachodzi tożsamość rzeczy osądzonej – co do osoby i czynu. Okoliczność ta ma wpływ na możliwość wszczęcia lub kontynuowania postępowania karnego. Nie zamyka natomiast drogi do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego. Zasada *ne bis in idem* odnosi się do postępowania karnego, a nie prowadzi do zakazu pociągania do odpowiedzialności dyscyplinarnej. Ukaranie policjanta przez sąd prawomocnym wyrokiem nie stoi na przeszkodzie wszczęciu postępowania dyscyplinarnego, którego wynik skutkuje inną, aniżeli karną odpowiedzialnością.

Jak słusznie podkreślił Prokurator Generalny, 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.

Istotę postępowania dyscyplinarnego scharakteryzował Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 27 lutego 2001 r., sygn. K. 22/00 (OTK ZU nr 3/2001, s. 266-268). Wskazał, że deontologia postępowania dyscyplinarnego jest inna niż postępowania karnego. Łączy się ona przede wszystkim ze szczególnym charakterem niektórych zawodów oraz zasadami funkcjonowania konkretnych korporacji zawodowych. Ukształtowane w ich ramach reguły deontologiczne ukierunkowane są przede wszystkim na obronę honoru i dobra zawodu. Stąd też odpowiedzialność dyscyplinarna związana może być z czynami, które nie podlegają odpowiedzialności karnej. Odpowiednie stosowanie przepisów kodeksu postępowania karnego nie oznacza, że postępowanie dyscyplinarne staje się postępowaniem karnym.

Niewątpliwie odpowiedzialność dyscyplinarna stanowi dodatkową dolegliwość, ponieważ jest niezależna od odpowiedzialności karnej. W ramach postępowania dyscyplinarnego mieści się także odpowiedzialność za czyny nie mające znamion przestępstw, a które uchybiają godności lub regułom wykonywania danego zawodu. Niezależność postępowania dyscyplinarnego od odpowiedzialności karnej jest powszechnie stosowana w regułach odnoszących się do postępowania dyscyplinarnego dotyczącego pracowników mianowanych. W wyroku z 8 grudnia 1998 r. Trybunał Konstytucyjny przyjął, że nawiązanie szczególnego stosunku pracy właściwego tylko dla niektórych grup zawodowych spełniających ważne z punktu widzenia interesu publicznego role w państwie, powoduje konieczność określenia szczególnego trybu dyscyplinowania członków korporacji, w ramach której działają, gdy ich zachowanie uchybia obowiązkowi lub godności wykonywanego zawodu (sygn. K. 41/97, OTK ZU nr 7/1998, s. 117).

Sam fakt popełnienia przestępstwa, bez względu na to jaki charakter ma owe przestępstwo, stanowi sprzeniewierzenie się obowiązkowi funkcjonariusza Policji.

Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że funkcjonariuszy Policji obowiązują szczególnie rygorystyczne wymagania w zakresie przestrzegania prawa i byłoby nie do pogodzenia z podstawowymi zasadami, na których opiera się działanie Policji, aby fakt skazania funkcjonariusza Policji za przestępstwo nie pociągał za sobą skutków w stosunku służbowym.

Policja jako uzbrojona formacja służąca społeczeństwu i przeznaczona do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego (art. 1 ust.

1 ustawy o Policji) jest jedną z instytucji, która dysponuje bardzo dolegliwymi dla obywatela środkami realizacji władztwa państwowego. Szczególna rola społeczna tej grupy zawodowej i jej zhierarchizowana struktura wymaga dla jej skutecznego i prawidłowego działania przestrzegania innych poza normami prawa karnego i prawa o wykroczeniach, przepisów i zasad. Objęcie policjantów odpowiedzialnością dyscyplinarną uzasadnia społeczna rola tej formacji, charakter powierzonych zadań i kompetencji oraz związane z działalnością policji publiczne zaufanie. Służyć ma również przeciwdziałaniu takim zachowaniom, które mogłyby pozbawić ją wiarygodności w oczach opinii publicznej zwłaszcza, że wiele uprawnień przyznanych policji pozwala na ingerowanie w sferę obywatelskich wolności i praw.

Z tych względów w ocenie Trybunału Konstytucyjnego art. 132 ustawy o Policji nie narusza art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 16 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977, Nr 38, poz. 167), a tym samym nie narusza art. 2 i art. 5 Konstytucji.

5. Przechodząc do oceny upoważnień ustawowych zawartych w przepisach art. 26 ust. 2, art. 46 ust. 3 i art. 139 ust. 2 ustawy o Policji należy przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się na temat konstytucyjnych warunków upoważnienia ustawowego.

Stosownie do treści art. 92 ust. 1 Konstytucji “upoważnienie to musi mieć charakter szczegółowy pod względem podmiotowym (musi określać organ właściwy do wydania rozporządzenia), przedmiotowym (musi określać zakres spraw przekazanych do uregulowania) oraz treściowym (musi określać wytyczne dotyczące treści aktu)” – (por. orzeczenia powołane w wyroku TK z 13 marca 2001 r., sygn. K. 21/00, OTK ZU nr 3/2001, s. 277).

Zgodnie z art. 26 ust. 2 ustawy o Policji: “Minister właściwy do spraw wewnętrznych, w drodze rozporządzenia, określa zasady oceny zdolności fizycznej i psychicznej do służby, a także tryb orzekania o tej zdolności oraz właściwość i tryb postępowania komisji lekarskich w tych sprawach”. Jak podkreślił Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji zakres upoważnienia zamieszczonego w art. 26 ust. 2 ustawy wynika z charakteru służby w Policji oraz konieczności sprostania przez funkcjonariuszy szczególnym uwarunkowaniom i niebezpieczeństwom wynikającym z tej służby.

W myśl art. 25 ust. 1 ustawy, służbę w Policji może pełnić obywatel polski o nieposzlakowanej opinii, nie karany, 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. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 maja 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia postępowania kwalifikacyjnego w stosunku do osób ubiegających się o przyjęcie do służby w Policji, w tym do służby w oddziałach prewencji Policji osób, które nie posiadają wykształcenia średniego (Dz. U. Nr 50, poz. 515), jednym z etapów postępowania kwalifikacyjnego jest skierowanie kandydata do właściwej komisji lekarskiej podległej Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji, w celu ustalenia zdolności fizycznej i psychicznej do służby w formacjach uzbrojonych (§ 5 ust. 1 pkt 5).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, charakter służby uzasadnia pozostawienie ministrowi daleko idącej swobody w kształtowaniu treści aktu wykonawczego, regulującego tryb i zasady działania komisji lekarskich, skoro kandydaci muszą wykazać się szczególnymi predyspozycjami do służby w formacji uzbrojonej. Narzucenie przez ustawodawcę szczegółowych rozwiązań, jakie powinny być zawarte w rozporządzeniu krępowałoby w nadmiernym stopniu potrzebną, w przypadku służb mundurowych, swobodę w kształtowaniu postępowania mającego na celu ocenę przydatności funkcjonariusza do służby. Określenie kryteriów oraz dokonywanie oceny warunków psychofizycznych niezbędnych do pełnienia służby w Policji, nie stanowi materii prawnej lecz jest przedmiotem wiedzy specjalistycznej.

Dlatego też, ustalenie sztywnych norm prawnych w tej dziedzinie pozostawałoby w sprzeczności z charakterem przedmiotu regulacji.

Zgodnie z treścią upoważnienia art. 26 ust. 2 ustawy, w rozporządzeniu określono właściwość komisji i tryb ich działania, zasady oceny zdolności do służby, a także tryb orzekania o tej zdolności. Podobne upoważnienia zawierają inne ustawy dotyczące służb mundurowych, co oznacza, że zakres ingerencji ustawodawcy w zakres regulacji dotyczących oceny zdolności do służby, został celowo ograniczony. Należy przyznać, że niemal całość materii dotyczącej postępowania przed komisjami lekarskimi ustawodawca przekazał do określenia w rozporządzeniu, ale wymagała tego racjonalność działania ustawodawcy i władzy wykonawczej.

Artykuł 26 ust. 2 ustawy o Policji określa podmiot uprawniony do wydania aktu wykonawczego, wskazuje tryb jego wydawania oraz wyznacza zakres przedmiotowy materii, które mają zostać uregulowane. Tym samym wymagania szczegółowości podmiotowej i przedmiotowej upoważnienia zostały spełnione. Wnioskodawca zarzuca natomiast, że kwestionowany przepis nie formułuje żadnych wytycznych co do treści aktu wykonawczego. W tym miejscu należy stwierdzić, że „nie dyskwalifikuje to przepisu upoważniającego (choć świadczy o jego legislacyjnej ułomności), bo problem istnienia wytycznych powinien być rozpatrywany w całym kontekście normatywnym ustawy. 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” (wyrok TK z 26 października 1999 r., sygn. K. 12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120).

Analiza przepisów ustawy o Policji wskazuje, że przepis art. 26 ust. 2 ustawy jest tylko jednym z przepisów odnoszących się do kwestii oceny zdolności fizycznej i psychicznej funkcjonariuszy. Z art. 26 ust. 1 ustawy wynika, że zdolność fizyczną i psychiczną do służby ustalają komisje lekarskie podległe ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Inny przepis – art. 40 ustawy – przewiduje możliwość skierowania policjanta do komisji lekarskiej na jego prośbę lub z urzędu. Konsekwencje orzeczenia komisji również określa ustawa. Zdolność fizyczna i psychiczna do służby w formacjach uzbrojonych jest jednym z warunków przyjęcia do służby (art. 25 ust. 1), a w przypadku orzeczenia trwałej niezdolności do służby przez komisję lekarską, policjanta zwalnia się ze służby (art. 41 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 43 ust. 1).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ukształtował się pogląd, iż w ustawie należy zawrzeć jakąś merytoryczną treść dyrektywną, której wykonaniu przepisy rozporządzenia mają służyć, a upoważnienie powinno być na tyle szczegółowe, aby czytelny był zamiar ustawodawcy (wyrok z 9 listopada 1999 r., K. 28/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 156). Z tego punktu widzenia upoważnienie zawarte w art. 26 ust. 2 ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji odpowiada wymaganiom przedmiotowym upoważnienia. Wskazano organ właściwy do wydania aktu (minister właściwy do spraw wewnętrznych) oraz formę aktu (rozporządzenie). Analizowane upoważnienie określa ponadto w sposób wystarczający materię przekazaną do uregulowania podustawowego i pozwala na zrealizowanie celu ustawy, to znaczy dopuszczenie do służby tylko tych osób, które odpowiadają wymaganiom art. 25 ust. 1 ustawy o Policji.

Wydane na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy o Policji rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 9 lipca 1991 r. w sprawie właściwości i trybu postępowania komisji lekarskich podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych (Dz. U. Nr 79, poz. 349 ze zm.) zostało również zakwestionowane we wniosku. Wnioskodawca wniósł o zbadanie zgodności § 6 ust. 3 rozporządzenia z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP i z art. 26 ust. 2, art. 40 oraz art. 86 ustawy o Policji. Ponadto, zdaniem Wnioskodawcy, § 31 ust. 4 powołanego rozporządzenia jest sprzeczny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Z konstytucyjnych zasad wydawania rozporządzeń wynika, że jest to akt wykonawczy wydawany na podstawie szczegółowego upoważnienia ustawowego, dlatego też musi mieścić się w jego granicach. Zakres upoważnienia jest ustalany w drodze wykładni językowej i nie może być rozszerzany w drodze wykładni funkcjonalnej. Brak stanowiska ustawodawcy musi być interpretowany jako nieudzielenie kompetencji normodawczej. Rozporządzenie jest aktem wydawanym w celu wykonania ustawy, ma zatem konkretyzować regulację ustawową i nie może obejmować zagadnień całkowicie pominiętych przez ustawodawcę. Rozporządzenie musi być zgodne nie tylko z ustawą upoważniającą, ale również z innymi ustawami regulującymi bezpośrednio lub pośrednio zawartą w nim materię. Nie może ono wkraczać w materie regulowane innymi ustawami, a nawet nie powinno powtarzać przepisów ustawowych (wyrok TK z 11 grudnia 2000 r., sygn. U. 2/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 296).

Uwzględniając powyższe kryteria należy stwierdzić, że rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 9 lipca 1991 r. w sposób wyczerpujący określa warunki oceny zdolności fizycznej i psychicznej do służby, a także tryb orzekania o tej zdolności oraz właściwość i tryb postępowania komisji lekarskich w tych sprawach. Zakwestionowany § 6 ust. 3 zgodnie z dyspozycją art. 40 ustawy o Policji przewiduje możliwość skierowania do komisji lekarskiej z urzędu, przez przełożonego właściwego w sprawach osobowych. Nie można zatem stwierdzić, że przepis § 6 ust. 3 jest sprzeczny z art. 40 ustawy o Policji. Powołany art. 86 ustawy nie jest natomiast adekwatnym wzorcem, podobnie jak art. 31 ust. 3 Konstytucji odnoszący się jedynie do konstytucyjnych wolności i praw.

Kwestionowany § 31 ust. 4 rozporządzenia przewiduje, że orzeczenie komisji lekarskiej wydane ponownie na skutek uchylecia wcześniejszego orzeczenia przez Centralną Komisję Lekarską, jest ostateczne. Zdaniem wnioskodawcy takie unormowanie jest niezgodne z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji, przez to, że zamyka zainteresowanym drogę do sądu.

Artykuł 77 ust. 2 Konstytucji zawiera w swej treści zakaz zamykania drogi sądowej dla dochodzenia naruszonych wolności lub praw i jest elementem konstytucyjnego prawa do sądu, którego zasadnicza część normatywna zawarta jest w art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 8 listopada 2001 r., z art. 45 ust. 1 Konstytucji wynika jednoznacznie wola ustrojodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie najszerszy zakres spraw, z zasady demokratycznego państwa prawnego zaś 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 (P. 6/01, OTK ZU nr 8/2001, s. 1245).

Jak wspomniano wcześniej ocena zdolności fizycznych i psychicznych kandydata ma wpływ na decyzję o przyjęciu do służby (art. 25 ustawy), a w przypadku orzeczenia przez komisję lekarską trwałej niezdolności do służby, policjanta zwalnia się ze służby (art. 41 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 43 ust. 1 ustawy). Orzeczenie komisji rzutuje zatem na prawo 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 Konstytucyjny w wyroku z 9 czerwca 1998 r. 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 (K. 28/97, OTK ZU nr 4/1998, s. 302).

Obowiązujące przepisy umożliwiają kontrolę decyzji, związanych z nawiązaniem stosunku służbowego lub zwolnieniem ze służby w policji, dla których to decyzji, w określonych przypadkach, orzeczenie komisji lekarskiej stanowi rozstrzygnięcie zagadnienia wstępnego.

Zgodnie z art. 32 ust. 2 ustawy z 6 lipca 1990 r. o Policji, od decyzji w sprawie mianowania, przenoszenia oraz zwalniania ze stanowisk służbowych, policjantowi służy odwołanie do wyższego przełożonego. Warto zaznaczyć, że ustawa z 6 kwietnia 1990 r. o Policji w swoim pierwotnym brzmieniu, w art. 32 ust. 2 zawierała ograniczenie dochodzenia roszczeń przed sądem administracyjnym przez funkcjonariuszy Policji. Jednakże ograniczenie to utraciło moc na podstawie art. 3 ustawy z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 34, poz. 201). Przepis ten stanowił bowiem, że: “tracą moc wszelkie przepisy szczególne, ograniczające dopuszczalność zaskarżenia decyzji administracyjnych do sądu administracyjnego”.

Zgodnie z art. 16 ust. 1 pkt 1 ustawy z 11 maja 1995 r. Naczelny Sąd Administracyjny orzeka w sprawach skarg na decyzje administracyjne, z wyjątkami określonymi w art. 19 ust. 1 ustawy. Ten ostatni przepis nie wyłącza jednakże dostępu do NSA w zakresie dochodzenia roszczeń ze stosunku służbowego funkcjonariuszy służb ochrony porządku publicznego. Stosunek służbowy policjanta jest stosunkiem administracyjnym, a decyzje o jego nawiązaniu i rozwiązaniu tego stosunku są decyzjami administracyjnymi wydanymi w wyniku postępowania administracyjnego (wyrok NSA z 5 czerwca 1991 r., II SA 35/91, ONSA z. 3-4/1991, poz. 64). Trybunał Konstytucyjny podniósł w sprawie K. 28/97, że w doktrynie prawa i w orzecznictwie rozróżnia się sprawy podległości służbowej, należące do sfery wewnętrznej administracji publicznej oraz te sprawy ze stosunku służbowego, w których jednostka, dochodząc swoich praw, występuje jako wyodrębniony od organu administracji podmiot praw i obowiązków. Decyzje wydawane w tej drugiej kategorii spraw wywołują skutki na zewnątrz administracji publicznej. Należą tu m.in. spory związane z nawiązaniem stosunku służbowego i zwolnieniem ze służby. Możliwość zaskarżania tych decyzji gwarantuje realizację konstytucyjnego prawa do sądu.

Należy zatem uznać, że art. 31 ust. 4 rozporządzenia nie narusza art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

6. W grupie zakwestionowanych upoważnień mieści się również art. 139 ust. 2 ustawy o Policji, upoważniający ministra właściwego do spraw wewnętrznych do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowych zasad i trybu udzielania wyróżnień, przeprowadzania postępowań dyscyplinarnych, wymierzania w nich kar i ich wykonywania, odwoływania się od wymierzanych kar, a także właściwości przełożonych w tych sprawach.

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 17 października 2000 r., sposób ujęcia wytycznych, zakres ich szczegółowości i zawarte w nich treści są w zasadzie sprawą uznania ustawodawcy. Jednakże 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 materiałach – 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 (sygn. K. 16/99, OTK ZU nr 7/2000, s. 1205).

Powyższe stwierdzenie ma istotne znaczenie w kontekście zarzutów skierowanych pod adresem art. 139 ust. 2 ustawy o Policji,

Należy zgodzić się z poglądem wnioskodawcy i Prokuratora Generalnego, iż z uwagi na represyjny charakter postępowania dyscyplinarnego, przedmiot ten wymaga szerokiej regulacji ustawowej, zwłaszcza w zasadniczych kwestiach dotyczących określenia trybu odwoławczego. Postulat ten znalazł częściowo odzwierciedlenie w regulacji wprowadzonej na mocy ustawy z 27 lipca 2001 r. zmieniającej m.in. przepisy ustawy o Policji. Ustawodawca dodał do art. 139 ustawy ustęp 1a i 1b, regulując tryb odwoływania się do przełożonych wyższego stopnia od orzeczenia o wymierzeniu kary dyscyplinarnej oraz ustęp trzeci w brzmieniu: “Na orzeczenie kończące postępowanie dyscyplinarne policjantowi przysługuje skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego”.

Należy stwierdzić, że chociaż ustawa zapewnia obecnie prawo do sądu, to upoważnienie zamieszczone w art. 139 ust. 2 zachowało swoje brzmienie, przekazując do regulacji podustawowej tak istotną materię jak kształtowanie zasad postępowania dyscyplinarnego i wymierzania w nim kar, właściwość podmiotów wszczynających i prowadzących postępowanie. Pozostawienie tak szerokiej swobody w kształtowaniu postępowania dyscyplinarnego ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych nie daje tak istotnych dla obwinionego gwarancji procesowych. W przypadku żołnierzy zasady ogólne postępowania dyscyplinarnego określa ustawa z dnia 1 września 1997 r. (Dz. U. Nr 141, poz. 944 ze zm.), przekazując do regulacji podustawowej tylko określenie szczegółowego trybu postępowania. Także ustawa o Służbie Granicznej w szerszym zakresie aniżeli ustawa o Policji reguluje ogólne zasady postępowania dyscyplinarnego. Należy zatem zgodzić się z wnioskodawcą, że upoważnienie ustawowe zamieszczone w art. 139 ust. 2 ustawy nie spełnia warunków przewidzianych w art. 92 ust. 1 Konstytucji.

W tym stanie rzeczy badanie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 19 grudnia 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu udzielania wyróżnień oraz przeprowadzania postępowania dyscyplinarnego w stosunku do policjantów, w części dotyczącej przeprowadzania postępowania dyscyplinarnego, jest zbędne. Z chwilą utraty mocy obowiązującej przepisu upoważniającego (art. 139 ust. 2) utraci bowiem moc obowiązującą wydany na tej podstawie akt wykonawczy. Natomiast w pozostałej zakwestionowanej części, tzn. w zakresie § 1 pkt 2, rozporządzenie nie jest niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji i art. 6 ust. 1 i 2 oraz art. 139 ust. 2 ustawy o Policji, skoro w istocie wnioskodawca kwestionował te przepisy rozporządzenia, które dotyczą postępowania dyscyplinarnego (§ 1 pkt 5, § 9 ust. 1 pkt 2 i § 33).

7. Ostatnie z badanych upoważnień ustawowych – art. 46 ust. 3 ustawy o Policji – nie ma samoistnego charakteru, ustawodawca odsyła bowiem organ wykonawczy do art. 81 ustawy stanowiąc: “Szczegółowe dane, które należy podać w świadectwie służby oraz w opinii o służbie, a także tryb wydawania i prostowania świadectw służby oraz odwoływania się od opinii o służbie, określa minister właściwy do spraw wewnętrznych w przepisach wydanych na podstawie art. 81”. Ten ostatni przepis wnioskodawca zakwestionował w uzasadnieniu wniosku stawiając mu podobne zarzuty jak wobec art. 46 ust. 3 ustawy. W toku postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym przepis art. 81 ust. 1 ustawy o Policji uzyskał nowe brzmienie, upoważniając ministra właściwego do spraw wewnętrznych do określenia, w drodze rozporządzenia, w sposób szczegółowy materii związanej z wydawaniem świadectw i opinii. Nie bez znaczenia dla oceny art. 46 ust. 3 ustawy jest również treść art. 35 ustawy, a zwłaszcza nowe brzmienie upoważnienia wynikającego z art. 35 ust. 3 ustawy, dotyczącego szczegółowych zasad i trybu opiniowania funkcjonariuszy. Łączne odczytywanie treści omawianych przepisów pozwala na ustalenie formy aktu wykonawczego oraz szczegółowych wskazówek co do zakresu regulacji objętej aktem wykonawczym. Fakt, że art. 46 ust. 3 ustawy o Policji nie stanowi w istocie samodzielnego upoważnienia ustawowego, a upoważnienia sformułowane w art. 81 ust. 1 i art. 35 ust. 3 ustawy o Policji spełniają konstytucyjne warunki, pozwala stwierdzić, że w

aktualnym stanie prawnym przepis art. 46 ust. 3 ustawy o Policji nie narusza art. 92 ust. 1 Konstytucji.

8. Wśród aktów wykonawczych, które zachowały moc obowiązującą na podstawie przepisów przejściowych zamieszczonych w ustawach zmieniających upoważnienia ustawowe i w związku z tym podlegających badaniu, pozostaje zarządzenie nr 21 Komendanta Głównego Policji z dnia 20 maja 1993 r. w sprawie funkcjonowania organizacji hierarchicznej w Policji (opublikowane wewnętrznie). Zdaniem wnioskodawcy zarządzenie jest niezgodne z art. 31 ust. 3, art. 93 ust. 2 i 3 Konstytucji oraz z art. 5 ust. 1, art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji.

Artykuł 7 ust. 1 ustawy o Policji upoważnia Komendanta Głównego Policji do określenia szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji oraz innych kwestii dotyczących wewnętrznego funkcjonowania jednostek organizacyjnych Policji wyszczególnionych w tym przepisie.

Nie budzi wątpliwości, że zarządzenie, o którym mowa, wydane zostało na podstawie upoważnienia ustawowego, którego przedmiotem jest materia dotycząca wewnętrznej organizacji i działania jednostek organizacyjnych Policji (art. 7 ust. 1 ustawy o Policji), co wyraźnie wskazuje na wewnętrzny charakter aktu wykonawczego wydanego przez Komendanta Głównego Policji, jakkolwiek upoważnienie nie określa formy tego aktu. Wnioskodawca uznał, że zarządzenie regulując zasady funkcjonowania organizacji hierarchicznej Policji, zasady postępowania przełożonych wobec podwładnych, obowiązki podwładnych, uprawnienia i obowiązki przełożonych, łącznie z uprawnieniami do wydawania aktów wykonawczych wkracza w sferę praw i obowiązków policjanta, która winna być regulowana aktem normatywnym rangi ustawy.

Analiza treści zarządzenia wskazuje, że regulacja w nim zawarta dotyczy kwestii mieszczących się w pojęciu “podległości organizacyjnej”. Zgodnie z art. 93 ust. 1 Konstytucji zarządzenia mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty. Nie mogą one stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych i innych podmiotów (art. 93 ust. 2 Konstytucji). Wśród podmiotów uprawnionych do wydawania zarządzeń art. 93 ust. 1 Konstytucji wymienia prezesa Rady Ministrów oraz ministrów, co może budzić wątpliwości co do kompetencji prawotwórczych Komendanta Głównego Policji.

Należy zatem przypomnieć, że w wyroku z 1 grudnia 1998 r. Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 93 nie dokonał wyczerpującego wyliczenia wszystkich aktów wewnętrznych, jakie mogą być wydawane pod rządami Konstytucji z 1997 r. a więc, że co do formy i uprawnionych podmiotów nie zamknął katalogu aktów prawa wewnętrznego. Uzupełnianie katalogu aktów wewnętrznych może natomiast następować zarówno z mocy wyraźnych postanowień konstytucyjnych, jak i z mocy postanowień ustawowych, które do wydawania takich aktów mogą upoważniać, gdy respektują one ogólną zasadę podległości organizacyjnej adresata aktu w systemie organów państwowych. Tylko taka wykładnia odpowiada, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, istocie aktów prawa wewnętrznego i potrzebom funkcjonowania aparatu państwowego. Uznanie, że akty wewnętrzne mogą być wydawane tylko w formach przewidzianych w art. 93 i tylko przez podmioty wymienione w tym artykule, oznaczałoby pozbawienie pozostałych organów możliwości wydawania jakichkolwiek regulacji prawnych, nawet odnoszących się tylko do jednostek (organów) tym organom podległych. Z tego względu Trybunał Konstytucyjny przyjął, że system aktów prawa wewnętrznego ma – w przeciwieństwie do systemu aktów będących źródłami prawa powszechnie obowiązującego – charakter systemu otwartego, w każdym razie w zakresie podmiotowym (sygn. K. 21/98, OTK ZU nr 7/1998, s. 645).

Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o Policji Komendant Główny Policji jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Jest przełożonym wszystkich funkcjonariuszy Policji (ust. 2). Nie powinno zatem budzić wątpliwości, że kryterium podległości organizacyjnej zostało spełnione.

W wyroku z 28 czerwca 2000 r. (sygn. K. 25/99, OTK ZU Nr 5/2000, s. 778) Trybunał Konstytucyjny analizował kryterium “organizacyjnej podległości”, o którym mowa w art. 93 ust. 1, odwołując się przy tym do pojęcia “hierarchicznego podporządkowania” w znaczeniu przyjętym w prawie administracyjnym. Przypomniwał, że pojęcie “hierarchicznego podporządkowania” wyraża jednostronną zależność organu niższego stopnia od organu stopnia wyższego lub podmiotu podległego od podmiotu zwierzchniego. Na tę zależność składają się dwa elementy: zależność osobowa i zależność służbowa. Zależność osobowa rozpoczyna się z chwilą nawiązania stosunku pracy osoby pełniącej funkcje organu, a kończy w momencie jego ustania. Jej treścią jest regulowanie stosunków osobowych w czasie trwania stosunku pracy (awansowanie, nagradzanie, przeniesienie na inne stanowisko, odpowiedzialność służbowa, porządkowa, odpowiedzialność dyscyplinarna). Niekiedy rozszerza się pojęcie zależności osobowej przez włączenie do niej dyspozycyjności pracownika. Zależność osobowa łączy się ściśle z zależnością służbową. Podległość służbowa w systemie hierarchicznego podporządkowania wyraża się w możliwości wydawania poleceń służbowych przez organ wyższy organowi niższemu. Kierowanie organem niższym w obrębie zależności służbowej odbywa się za pomocą aktów dwojakiego rodzaju: aktów generalnych (okólników, wytycznych, instrukcji, zarządzeń) oraz aktów indywidualnych (poleceń służbowych). Stosunek organizacyjny, wyrażający się w hierarchicznym podporządkowaniu, jest stosunkiem między organami administracji publicznej. Jego treść podobna jest do treści stosunków powstających między pracownikami urzędów a ich zwierzchnikami służbowymi (J. Boć [red.], *Prawo administracyjne*, Wrocław 1993, s. 137).

Odnosząc powyższe rozważania do kwestionowanego zarządzenia Komendanta Głównego Policji, należy stwierdzić, że nie narusza ono postanowień art. 93 ust. 2 i 3 Konstytucji oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji, a także pozostaje w zgodzie z art. 7 ust. 1 ustawy o Policji. Reguluje bowiem funkcjonowanie organizacji hierarchicznej w Policji i nie może stanowić podstawy decyzji wobec policjantów.

Trybunał Konstytucyjny nie podziela przy tym poglądu Prokuratora Generalnego, który dopatruje się niezgodności § 15 ust. 2 i § 17 zarządzenia z art. 93 ust. 2 Konstytucji, podnosząc, że stanowią one swoistą subdelegację do wydawania przez kierowników jednostek organizacyjnych (komórek organizacyjnych) Policji aktów normatywnych na podstawie upoważnienia udzielonego przez uprawnionego przełożonego. Zgodnie z art. 93 ust. 2 Konstytucji zarządzenia mogą być wydawane tylko na podstawie ustawy. Takim upoważnieniem z mocy ustawy dysponuje Komendant Główny Policji i nie może go cedować na inne podmioty.

Zakaz subdelegacji oznacza, że organ upoważniony do wydania rozporządzenia nie może przekazać swoich kompetencji innemu organowi (zob. wyrok z 15 listopada 1999 r., U. 8/98, OTK ZU nr 7/1999, s. 805). Kluczowe dla uznania, że doszło do subdelegacji jest więc stwierdzenie faktu “przekazania kompetencji prawodawczej” na rzecz innego organu. Przekazanie to oznacza, że organ w ten sposób upoważniony, uzyskuje możliwość uregulowania wskazanej kwestii w ramach własnej kompetencji i w ramach ponoszonej za to odpowiedzialności. odróżnić należy jednak przekazanie kompetencji (z natury rzeczy dokonywane “na zewnątrz”) od sposobu jej wykonywania (wyrok z 9 kwietnia 2001 r., sygn. U. 7/00, OTK ZU nr 3/2001, s. 379).

Ustawa o Policji powierzyła kompetencję do określenia szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji, Komendantowi Głównemu Policji. Upoważnienie ustawowe zostało wykonane przez wydanie

zarządzenia. Nie doszło zatem do przekazania kompetencji Komendanta Głównego Policji jakimkolwiek innemu organowi. Dlatego też zarządzenie należy uznać w całości za zgodne z wskazanymi we wniosku przepisami.

9. Inaczej należy natomiast ocenić zarządzenie Komendanta Głównego Policji nr 11/92 z 8 lipca 1992 r. w sprawie zasad okresowego opiniowania policjantów oraz trybu wnoszenia i rozpatrywania odwołań od opinii służbowych (opublikowane wewnętrznie). Zarządzenie wydane na podstawie art. 35 ust. 3 ustawy o Policji, chociaż sprzeczne z aktualnym upoważnieniem, zachowało moc prawną na podstawie przepisów przejściowych ustawy z 6 lipca 2001 r. Artykuł 35 ust. 3 ustawy o Policji w aktualnym brzmieniu zobowiązuje ministra właściwego do spraw wewnętrznych do określenia, w drodze rozporządzenia, wzoru formularza opinii służbowej, szczegółowych zasad i trybu opiniowania funkcjonariuszy, z uwzględnieniem przesłanek opiniowania i jego częstotliwości, kryteriów branych pod uwagę przy opiniowaniu, właściwości przełożonych w zakresie wydawania opinii, trybu zapoznawania funkcjonariuszy z opinią służbową oraz trybu wnoszenia i rozpatrywania odwołań od opinii. Na tej podstawie Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał rozporządzenie z 17 czerwca 2002 r. w sprawie opiniowania służbowego funkcjonariuszy policji oraz wzoru formularza opinii służbowej (Dz. U. Nr 98, poz. 890), które wejdzie w życie z dniem 4 stycznia 2003 r.

Wobec sprzeczności całego zarządzenia nr 11 Komendanta Głównego Policji z delegacją ustawową, Trybunał Konstytucyjny odstąpił od badania merytorycznych zarzutów wnioskodawcy i uznał zarządzenie za sprzeczne z art. 35 ust. 3 ustawy o Policji.

10. Z podobnych względów należy zakwestionować zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 15 października 1997 r. w sprawie warunków najmu lokali mieszkalnych znajdujących się w budynkach będących własnością Skarbu Państwa, pozostających w zarządzie Policji, oraz zasad obliczania czynszu najmu za te lokale (M.P. Nr 78, poz. 746). Zarządzenie zostało wydane na podstawie art. 97 ust. 2 ustawy o Policji, który z dniem 8 listopada 2001 r. uzyskał nowe brzmienie. Zgodnie z nowym upoważnieniem minister właściwy do spraw wewnętrznych, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej oraz ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, określi, w drodze rozporządzenia, warunki najmu lokali mieszkalnych znajdujących się w budynkach będących własnością Skarbu Państwa pozostających w zarządzie jednostek organizacyjnych Policji, a także sposób obliczania czynszu najmu, prawa i obowiązki najemcy oraz wynajmującego, a także części składowe czynszu najmu i okoliczności wpływające na jego wysokość.

Już sama forma aktu wykonawczego świadczy o sprzeczności zarządzenia z art. 97 ust. 2 ustawy o Policji. Należy stwierdzić, że zakwestionowane zarządzenie jest sprzeczne także z art. 93 ust. 2 Konstytucji, ponieważ w formie zarządzenia mogą być wydawane wyłącznie akty prawa wewnętrznego, które nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec obywateli. Z tego powodu, akt ten nie wypełnia konstytucyjnych wymogów dotyczących aktów wykonawczych. Na marginesie tylko warto zaznaczyć, że zawarte w § 2 zarządzenia odesłanie do ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych stało się bezprzedmiotowe wobec utraty mocy prawnej przez tą ustawę na podstawie ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. Nr 71, poz. 733 ze zm.).

11. Trybunał Konstytucyjny rozważył skutki, jakie mogłoby pociągnąć za sobą natychmiastowe wejście w życie orzeczenia o niekonstytucyjności wskazanych w wyroku przepisów wraz z ogłoszeniem orzeczenia w Dzienniku Ustaw. Bez unormowania prawnego

pozostałoby postępowanie dyscyplinarne, warunki najmu lokali mieszkalnych pozostających w zarządzie policji oraz zasady opiniowania policjantów.

Mając to na uwadze Trybunał Konstytucyjny, na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji ustalił, że utrata mocy obowiązującej:

- art. 139 ust. 2 ustawy o Policji (Dz. U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58 ze zm.), w części dotyczącej postępowania dyscyplinarnego (a tym samym aktu wykonawczego w zakresie objętym upoważnieniem), nastąpi z dniem 30 września 2003 r.;

- zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 15 października 1997 r. w sprawie warunków najmu lokali mieszkalnych znajdujących się w budynkach będących własnością Skarbu Państwa, pozostających w zarządzie Policji oraz zasad obliczania czynszu za te lokale (M.P. z 1997 r. Nr 78, poz. 746), nastąpi z dniem 8 kwietnia 2003 r.;

- zarządzenia nr 11 Komendanta Głównego Policji z 8 lipca 1992 r. w sprawie zasad okresowego opiniowania policjantów oraz trybu wnoszenia i rozpatrywania odwołań od opinii służbowych (opublikowane wewnętrznie) nastąpi z dniem 4 stycznia 2003 r.

Mając powyższe na względzie Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.