

44/A/2016

WYROK

z dnia 14 czerwca 2016 r.

Sygn. akt SK 18/14*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Piotr Pszczółkowski – przewodniczący
Julia Przyłębska
Stanisław Rymar
Piotr Tuleja
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – sprawozdawca,

po rozpoznaniu w trybie art. 93 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293), na posiedzeniu niejawnym w dniu 14 czerwca 2016 r., skargi konstytucyjnej Krzysztofa Wersockiego o zbadanie zgodności:

art. 135r ust. 5 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277, ze zm.) w zakresie, w jakim uniemożliwia wznowienie postępowania dyscyplinarnego, zakończonego orzeczeniem o uznaniu funkcjonariusza Policji winnym popełnienia przewinienia dyscyplinarnego wypełniającego jednocześnie znamiona przestępstwa i wymierzającego karę dyscyplinarną wydalenia ze służby, po upływie okresu pięciu lat od uprawomocnienia się tego orzeczenia, nawet w sytuacji, gdy został on następnie w postępowaniu karnym dotyczącym tego samego czynu prawomocnie uniewinniony, z art. 2, art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 w związku z art. 77 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 135r ust. 5 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2015 r. poz. 355, 529, 1045, 1066, 1217, 1268, 1890, 2023 i 2281 oraz z 2016 r. poz. 147, 437 i 669) w zakresie, w jakim uniemożliwia wznowienie postępowania dyscyplinarnego, zakończonego orzeczeniem o uznaniu funkcjonariusza Policji winnym popełnienia przewinienia dyscyplinarnego wypełniającego jednocześnie znamiona przestępstwa i wymierzającego karę dyscyplinarną wydalenia ze służby, po upływie okresu pięciu lat od uprawomocnienia się tego orzeczenia, nawet w sytuacji, gdy został on następnie w postępowaniu karnym dotyczącym tego samego czynu prawomocnie uniewinniony, jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 w związku z art. 77 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

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

* W dniu 14 czerwca 2016 r. Prezes TK zarządził ogłoszenie wyroku w Dzienniku Ustaw.

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 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, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym** (Dz. U. z 2016 r. poz. 293) **umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.**

UZASADNIENIE

I

1. Skarżący, Krzysztof Wersocki, zakwestionował zgodność art. 135r ust. 5 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277, ze zm.; dalej: ustawa o Policji) w zakresie, w jakim uniemożliwia wznowienie postępowania dyscyplinarnego, zakończonego orzeczeniem o uznaniu funkcjonariusza Policji winnym popełnienia przewinienia dyscyplinarnego wypełniającego jednocześnie znamiona przestępstwa i wymierzającego karę dyscyplinarną wydalenia ze służby, po upływie okresu pięciu lat od uprawomocnienia się tego orzeczenia, nawet w sytuacji, gdy został on następnie w postępowaniu karnym dotyczącym tego samego czynu prawomocnie uniewinniony, z art. 2, art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 w związku z art. 77 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Skargę konstytucyjną wniesiono na tle poniżej opisanego stanu faktycznego:

Skarżący orzeczeniem Komendanta Wojewódzkiego Policji we Wrocławiu z 4 czerwca 2001 r. został uznany winnym popełnienia przewinień dyscyplinarnych i wymierzono mu karę dyscyplinarną wydalenia ze służby w Policji, co nastąpiło na podstawie rozkazu personalnego Komendanta Wojewódzkiego Policji we Wrocławiu z 13 lipca 2001 r. (utrzymanego w mocy rozkazem personalnym Komendanta Głównego Policji z 16 października 2001 r.).

Postępowanie dyscyplinarne wobec skarżącego zostało wszczęte w związku z przedstawieniem mu przez Prokuraturę Okręgową we Wrocławiu zarzutów popełnienia określonych przestępstw. W orzeczeniu Komendanta Wojewódzkiego Policji we Wrocławiu z 4 czerwca 2001 r. wymieniono te same przestępstwa co w postanowieniu Prokuratury, w jego uzasadnieniu wskazując, że „kontakty obwinionego z osobami ze świata przestępczego znacznie wykraczały poza te, które związane były z wykonywaniem przez niego obowiązków służbowych i że dopuścił się on zarzucanych mu przestępstw”, przy czym winę stwierdzono na podstawie materiału dowodowego zgromadzonego w toku prowadzonego przeciwko obwinionemu w prokuraturze śledztwa.

Wyrokiem z 8 sierpnia 2011 r., Sąd Okręgowy we Wrocławiu uniewinnił skarżącego od wszystkich stawianych mu w postępowaniu karnym zarzutów.

W związku z uprawomocnieniem się wyroku Sądu Okręgowego we Wrocławiu, skarżący zwrócił się do Komendanta Wojewódzkiego Policji we Wrocławiu o uchylenie rozkazu personalnego z 13 lipca 2001 r., o przywrócenie do służby i o przywrócenie wszystkich praw związanych z pełnieniem służby w Policji. Skarżący wskazał przy tym, że sąd uniewinnił go od wszystkich zarzutów, które stanowiły podstawę wymierzenia kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby.

Zastępca Naczelnika Wydziału Kadr Komendy Wojewódzkiej we Wrocławiu poinformował skarżącego, że podstawą zwolnienia ze służby było orzeczenie Komendanta Wojewódzkiego Policji we Wrocławiu z 4 czerwca 2001 r. oraz że ze względu na upływ ustawowego terminu określonego w art. 135r ust. 5 ustawy o Policji brak jest podstaw

do wznowienia postępowania dyscyplinarnego. Skarżący kolejno wniósł o wznowienie postępowania dyscyplinarnego, powołując art. 135r ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o Policji oraz o wznowienie postępowania administracyjnego zakończonego wydaniem przez Komendanta Wojewódzkiego Policji we Wrocławiu rozkazu personalnego z 16 października 2001 r.

Postanowieniem z 30 grudnia 2011 r. (utrzymanym w mocy postanowieniem z 31 stycznia 2012 r.) Komendant Wojewódzki Policji we Wrocławiu odmówił wznowienia postępowania dyscyplinarnego ze względu na upływ terminu określonego w art. 135r ust. 5 ustawy o Policji. Wyrokiem z 16 maja 2012 r. WSA w Warszawie oddalił skargę skarżącego na wymienione postanowienie. Wyrokiem z 14 marca 2013 r. NSA oddalił skargę kasacyjną Krzysztofa Wersockiego od wymienionego wyroku WSA w Warszawie.

Decyzją z 3 kwietnia 2012 r. Komendant Główny Policji odmówił uchylecia rozkazu personalnego Komendanta Głównego Policji z 16 października 2001 r. i utrzymanego nim w mocy rozkazu personalnego Komendanta Wojewódzkiego Policji we Wrocławiu z 13 lipca 2001 r.

Na tle opisanego stanu faktycznego i prawnego skarżący wniósł do Trybunału Konstytucyjnego skargę konstytucyjną, podnosząc, że zastosowanie kwestionowanej przez niego normy prawnej spowodowało naruszenie przysługujących mu konstytucyjnych praw do: 1) rozpatrzenia sprawy zgodnie ze sprawiedliwą procedurą, 2) równego dostępu do służby publicznej oraz 3) wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej.

Skarżący stwierdził, że kwestionowane przez niego uregulowanie powoduje, iż osoba wydalona ze służby w Policji nie ma prawnej możliwości powrotu do służby, nawet jeśli się okaże, że powody decyzji o wydaleniu ze służby w istocie nigdy nie istniały. Zakreślenie tak wąskich granic czasowych możliwości wznowienia postępowania „jest (...) niezgodne z wymaganiami sprawiedliwości i rzetelności, szczególnie przy uwzględnieniu realiów funkcjonowania polskiego wymiaru sprawiedliwości i tego, że często postępowania karne dobiegają końca po upływie okresu dłuższego niż pięciu lat”. W ocenie skarżącego, kwestionowana regulacja niweczy możliwość sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy dyscyplinarnej pozostającej w ścisłym związku z zakończoną po więcej niż pięciu latach sprawą karną. Uniemożliwia nadto „oczyszczenie swojego dobrego imienia po uzyskaniu korzystnego – w tym przypadku uniewinniającego – rozstrzygnięcia przed sądem karnym”. Skarżący podkreślił, że brak możliwości wznowienia postępowania dyscyplinarnego nie jest sanowany przez możliwość wystąpienia ze skargą do sądów administracyjnych, gdyż kontrola kasatoryjna dotyczy nie merytorycznego rozstrzygnięcia, ale jedynie zgodności skarżonej decyzji z prawem.

Zdaniem skarżącego, kwestionowana regulacja różnicuje też osoby uniewinnione prawomocnym wyrokiem karnym w zależności od daty wydania orzeczenia przez sąd karny. Jeśli orzeczenie to wydano przed upływem pięciu lat od dnia uprawomocnienia się orzeczenia dyscyplinarnego, istnieje możliwość wznowienia postępowania dyscyplinarnego, a jeśli orzeczenie wydano po upływie pięciu lat – takiej możliwości nie ma.

Skarżący uznał, że wywiedziona z art. 135r ust. 5 ustawy o Policji norma prawna narusza prawo dostępu do służby publicznej i jest niezgodna z zasadą proporcjonalności. Ograniczenie, jakie wprowadza, nie spełnia kryterium konieczności, a ciężary nim nałożone na obywatela, któremu wymierzono karę wydalenia ze służby, a który następnie uzyskał podstawy do wznowienia postępowania i którego uniewinniono w postępowaniu karnym, nie są proporcjonalne wobec dóbr chronionych taką regulacją – a dobrem takim spośród wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji jest – jak stwierdził skarżący – porządek publiczny.

Skarżący zwrócił także uwagę na różne regulacje prawne dotyczące innych służb mundurowych (Straży Granicznej, ABW, BOR), dostrzegając wśród nich zarówno takie, które

ograniczają w czasie możliwość wznowienia postępowania, jak i takie, w których granicy czasowej nie ma. Wywiódł stąd wniosek o zróżnicowaniu także w tej płaszczyźnie.

Nadto skarżący stwierdził, że brak możliwości wznowienia postępowania dyscyplinarnego po upływie 5 lat powoduje, że uprawniony organ nie może dokonać kontroli zgodności z prawem orzeczenia dyscyplinarnego. Skutkuje to pozbawieniem skarżącego prawa do skutecznego żądania naprawienia szkody wyrządzonej niezgodnym z prawem działaniem organu władzy państwowej. Warunkiem wystąpienia z odpowiednim roszczeniem jest bowiem stwierdzenie we właściwym postępowaniu niezgodności prawomocnego orzeczenia z prawem. Skarżący wywiódł przy tym, że orzeczenie dyscyplinarne jest szczególnym rodzajem aktu władzy publicznej, mieszczącym się w użytych w art. 417¹ § 2 k.c. pojęciach „orzeczenia” lub „decyzji”. Wskazał nadto, że Rzecznik Praw Obywatelskich w pismach z 28 maja 2013 r. do Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka oraz z 29 maja 2013 r. do Ministra Spraw Wewnętrznych podkreślał, że art. 135r ustawy o Policji „uniemożliwia realizację konstytucyjnego prawa określonego w art. 77 ust. 1 Konstytucji”, wskazując na konieczność dostosowania przepisów ustawy o Policji do standardu konstytucyjnego.

2. Prokurator Generalny przedstawił swe stanowisko w piśmie z 27 stycznia 2015 r. Stwierdził w nim, że art. 135r ust. 5 ustawy o Policji (Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687, ze zm.) w zakresie, w jakim po upływie okresu pięciu lat od uprawomocnienia się orzeczenia uniemożliwia wznowienie postępowania dyscyplinarnego, zakończonego orzeczeniem o uznaniu funkcjonariusza Policji winnym popełnienia przewinienia dyscyplinarnego wypełniającego jednocześnie znamiona przestępstwa i wymierzeniem kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby, nawet w sytuacji, gdy został on następnie w postępowaniu karnym dotyczącym tego samego czynu prawomocnie uniewinniony – jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 oraz w związku z art. 77 ust. 2 i w związku z art. 31 ust. 3, a także jest zgodny z art. 77 ust. 1 i nie jest niezgodny z art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W pozostałym zakresie Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 642, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.).

Prokurator Generalny na wstępie stwierdził, że skarga konstytucyjna Krzysztofa Wersockiego nie spełnia przesłanek jej dopuszczalności w zakresie niektórych ze wskazanych przez skarżącego wzorców kontroli. Postawiony zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji, ograniczający się do stwierdzenia, że kwestionowany przepis narusza zasady praworządności oraz wymagania sprawiedliwości i rzetelności, nie spełnia bowiem wymagań określonych w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z 1997 r., co powoduje niedopuszczalność wydania wyroku w tym zakresie. Prokurator Generalny zaznaczył, że art. 2 może być jedynie wzorcem związkowym wobec art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej.

Przed przystąpieniem do merytorycznej oceny zarzutów sformułowanych w skardze konstytucyjnej, Prokurator Generalny omówił zasady i istotę odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy Policji, a także wskazał – odwoławszy się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – na specyfikę tej odpowiedzialności jako szczególnego instrumentu dyscyplinowania i kontroli członków konkretnych grup zawodowych. Dodał też, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego prawo do sądu powinno być zagwarantowane w ramach każdego postępowania dyscyplinarnego, jako postępowania represyjnego zmierzającego do ukarania osoby obwinionej o popełnienie deliktu dyscyplinarnego. Ponadto zaznaczył, że skarżący nie formułuje zarzutu naruszenia prawa do sądu w toku głównego nurtu postępowania dyscyplinarnego prowadzonego na podstawie przepisów ustawy o Policji, w ramach którego policjantowi przysługuje prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego, lecz jego zarzut dotyczy ograniczenia możliwości wznowienia postępowania dyscyplinarnego.

Prokurator Generalny uznał, że ocena zarzutu sformułowanego w skardze wymaga rozstrzygnięcia, czy sprawiedliwa procedura sądowa obejmuje prawo do żądania wznowienia postępowania dyscyplinarnego, a jeżeli tak, to jakim ograniczeniem czasowym prawo to może podlegać. Z analizy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego Prokurator wywiódł wniosek, że art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji są adekwatne do oceny przepisów określających przesłanki dopuszczalności oraz sposób ukształtowania nadzwyczajnych środków zaskarżenia, w tym procedury wznowieniowej.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, zawarte w ustawie o Policji przepisy regulujące odpowiedzialność dyscyplinarną zapewniają dostęp do sądu oraz przewidują gwarancje wymagane przepisami rozdziału II Konstytucji, w tym zasadę domniemania niewinności. Ukształtowana tymi przepisami procedura spełnia wymagania sprawiedliwości proceduralnej i zapewnia możliwość wznowienia postępowania dyscyplinarnego. Natomiast czasowe ograniczenie (5 lat) prawa do wznowienia nie narusza praw konstytucyjnych wyrażonych w przywołanych wyżej przepisach ustawy zasadniczej, te nie przewidują bowiem ani powszechnego prawa do kontroli orzeczenia przez „trzecią” instancję, ani ogólnego prawa do wznowienia. Regulacja zawarta w zaskarżonym art. 135r ust. 5 ustawy o Policji chroni takie konstytucyjne wartości jak prawomocność orzeczeń, stałość, pewność i bezpieczeństwo prawne, a nadto uwzględnia rosnące z czasem trudności dowodowe w prowadzeniu nadzwyczajnego postępowania weryfikacyjnego. Prokurator Generalny zaznaczył przy tym, że kary wymierzone w postępowaniu dyscyplinarnym stosunkowo szybko ulegają zatarciu (w czasie od 6 do 18 miesięcy od uprawomocnienia się orzeczenia o ukaraniu, choć instytucja zatarcia kary nie odnosi się do kary wydalenia ze służby). Dodał, że kara dyscyplinarna wymierzona skarżącemu nie wpływa na jego aktualną sytuację, gdyż może on ponownie ubiegać się o zatrudnienie w Policji.

W rezultacie Prokurator Generalny uznał, że art. 135r ust. 5 ustawy o Policji spełnia warunki określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Odnosząc się do wskazywanego w skardze konstytucyjnej zróżnicowania czasowych ograniczeń możliwości wznowienia postępowania dyscyplinarnego w poszczególnych służbach mundurowych, Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że Trybunał Konstytucyjny aprobował istnienie różnic w uregulowaniu postępowania dyscyplinarnego poszczególnych grup zawodowych.

Prokurator Generalny zaznaczył, że rozpatrzenie zarzutów wobec art. 135r ust. 5 ustawy o Policji w zakresie, w jakim odnosi się do funkcjonariusza Policji, którego uniewinniono w postępowaniu karnym dotyczącym tego samego czynu, wymaga ustalenia, czy istnieją różnice między postępowaniem karnym a dyscyplinarnym. Wskazał, że oceniając, czy doszło do popełnienia deliktu dyscyplinarnego, uwzględnia się także inne aspekty zachowania obwinionego niż te dokonywane na potrzeby postępowania karnego. Zauważył przy tym, że w postępowaniu dyscyplinarnym w sprawie skarżącego uznano za udowodnione dwie okoliczności: po pierwsze, że kontakty obwinionego z osobami ze świata przestępczego znacznie wykraczały poza te, które związane były z wykonywaniem przez niego obowiązków służbowych; po drugie, że dopuścił się on popełnienia zarzucanych mu przestępstw, dodając, iż to drugie ustalenie wykraczało poza kompetencje przyznane organom dyscyplinarnym i nie powinno stanowić podstawy ukarania. Zdaniem Prokuratora Generalnego, tego rodzaju uchybienie na etapie postępowania dyscyplinarnego świadczy o błędnym stosowaniu prawa, nie jest natomiast podstawą do zaskarżenia konstytucyjności art. 135r ust. 5 ustawy o Policji w zakresie wskazanym w skardze konstytucyjnej.

W ocenie Prokuratora Generalnego, ze względu na różnice między postępowaniem dyscyplinarnym a postępowaniem karnym nieuzasadnione jest wydłużanie terminu umożliwiającego wznowienie postępowania dyscyplinarnego w zależności od wyniku postępowania

karnego. Związek między tymi postępowaniami w sytuacji, w której w obu zarzucono czyny wyczerpujące znamiona przestępstwa, nie powinien prowadzić do rozbieżnych orzeczeń. Sytuacjom takim zapobiega instytucja zawieszenia postępowania dyscyplinarnego (art. 135h ust. 3 ustawy o Policji).

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

Zdaniem Prokuratora Generalnego, wznowienie postępowania nie jest „środkiem bezpośredniej ochrony prowadzącej do wynagrodzenia szkody spowodowanej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej”. Ochronę taką gwarantuje przede wszystkim prawo odwołania się do sądu od orzeczenia dyscyplinarnego przewidziane w przepisach ustawy o Policji. Prokurator Generalny doszedł do wniosku, że skoro prawo do wznowienia postępowania nie jest koniecznym i konstytutywnym składnikiem prawa do sądu, to wprowadzenie tej instytucji z poszanowaniem wymagań sprawiedliwości proceduralnej nie może być traktowane jako naruszające art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Jeśli chodzi o art. 60 Konstytucji, Prokurator Generalny uznał go za wzorzec nieadekwatny. Regulacja zawarta w kwestionowanym przepisie nie ma bowiem bezpośredniego związku z dostępem do służby publicznej (służbą w Policji). Skarżący ma zagwarantowane prawo do służby w Policji na takich samych zasadach jak wszyscy obywatele. Wznowienie postępowania dyscyplinarnego i ewentualne uchylene dotychczasowego orzeczenia oraz uniewinnienie ukaranego ma natomiast znaczenie dla odzyskania przez skarżącego dobrego imienia, przywrócenia go do służby na poprzednich warunkach i zaliczenia okresu pozostawania poza służbą do wysługi lat. Materia ta nie jest jednak objęta zakresem ochrony art. 60 ustawy zasadniczej.

3. Sejm, w piśmie swego Marszałka z 9 lipca 2015 r., wniósł o stwierdzenie, że art. 135r ust. 5 ustawy o Policji (Dz. U. z 2015 r. poz. 355, ze zm.) w zakresie, w jakim uniemożliwia wznowienie postępowania dyscyplinarnego, zakończonego orzeczeniem o uznaniu funkcjonariusza Policji winnym popełnienia przewinienia dyscyplinarnego, zakończonego orzeczeniem o uznaniu funkcjonariusza Policji winnym popełnienia przewinienia dyscyplinarnego wypełniającego jednocześnie znamiona przestępstwa i wymierzeniu kary dyscyplinarnej wydalenia za służby, po upływie okresu pięciu lat od uprawomocnienia się tego orzeczenia, nawet w sytuacji, gdy został on następnie w postępowaniu karnym dotyczącym tego samego czynu prawomocnie uniewinniony, jest zgodny z: 1) art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji; 2) art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji; 3) art. 77 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ponadto Sejm wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Sejm na wstępie stwierdził, że istnieją przesłanki umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r. ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku w zakresie dotyczącym dwóch wzorców kontroli. Otóż po pierwsze, skarżący

nie określił, jakie przysługujące mu konstytucyjne prawo mające podstawę w art. 2 Konstytucji zostało naruszone. Sejm zaznaczył, że dotyczy to zarzutu niezgodności z art. 2 Konstytucji jako samodzielnym wzorcem kontroli, ale także zarzutu, w którym skarżący wskazuje art. 2 ustawy zasadniczej jako wzorzec związkowy wobec art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji – w obydwu wypadkach skarżący jedynie ogólnie przywołuje zasadę bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa oraz „wymaganie sprawiedliwości i rzetelności”. Nadto – w ocenie Sejmu – skarżący nie uzasadnił zarzutu niezgodności zakwestionowanego przepisu z art. 77 ust. 2 Konstytucji, bazując wyłącznie na art. 45 ust. 1 Konstytucji i unormowanej w nim zasadzie sprawiedliwości proceduralnej.

Omówiwszy regulację odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz pozostałe wskazane przez skarżącego wzorce kontroli, w dalszej części stanowiska Sejm odniósł się do trzech zarzutów postawionych w skardze konstytucyjnej.

W pierwszej kolejności Sejm podkreślił, że skargę konstytucyjną oparto na błędnym założeniu – wydaje się, że skarżący, oczekując nielimitowanej temporalnie możliwości wznowienia postępowania dyscyplinarnego w związku z wyrokiem uniewinniającym w postępowaniu karnym dotyczącym tego samego czynu, który był przedmiotem postępowania dyscyplinarnego, założył daleko idącą współzależność między tymi postępowaniami oraz ich przedmiotem. Tymczasem – zdaniem Sejmu – taka współzależność nie występuje, gdyż ten sam czyn traktowany jako przewinienie dyscyplinarne jest czymś zupełnie innym niż ten sam czyn kwalifikowany jako przestępstwo. Inne są cele i przesłanki tych dwóch rodzajów odpowiedzialności, co było przedmiotem analiz w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału, a także w doktrynie.

Jeśli chodzi o zarzut naruszenia art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, Sejm – podobnie jak Prokurator Generalny – rozważył, czy sprawiedliwość proceduralna wymaga zapewnienia prawa do wznowienia postępowania. Przywoławszy orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Sejm zajął stanowisko, zgodnie z którym Konstytucja nie gwarantuje ani powszechnego prawa do kontroli orzeczenia przez „trzecią” instancję (kasacja), ani ogólnego prawa do wznowienia postępowania. Nawet całkowite pominięcie instytucji wznowienia postępowania nie narusza konstytucyjnego prawa do sądu, ponieważ ani art. 45 ust. 1, ani art. 77 ust. 2 Konstytucji nie przewidują stworzenia możliwości rewidowania wszelkich prawomocnych orzeczeń. Wprowadzenie do danej procedury instytucji wznowienia postępowania jest więc wprowadzeniem dodatkowego środka zaskarżenia, którego Konstytucja nie wymaga. Wznowienie postępowania, jak zaznaczono także dyscyplinarnego, ma silny wpływ na stabilność, trwałość, a także niezmienność prawomocnych orzeczeń, a te wartości zabezpieczają pewność obrotu prawnego i stabilność prawną, co jest istotne z perspektywy porządku publicznego, o którym mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Sejm dodał, że nie znaczy to jednak, iż ustawodawca, wprowadzając instytucję wznowienia postępowania, może ją kształtować dowolnie, bez zachowania standardu sprawiedliwości proceduralnej.

W ocenie Sejmu, ustawodawca w ustawie o Policji przyznał funkcjonariuszom policji realne i efektywne prawo do wznowienia postępowania dyscyplinarnego. Procedura przewidziana w art. 135r i art. 135s ustawy o Policji przewiduje szerokie podstawy wznowieniowe i zapewnia policjantom adekwatną ochronę przed takimi prawomocnymi orzeczeniami, które byłyby obciążone szczególnie poważnymi wadami i naruszały wartości konstytucyjne.

Sejm stwierdził, że ustawodawca był uprawniony, by ograniczyć czasowo prawo do wznowienia postępowania dyscyplinarnego. Ograniczenie to nie jest przy tym nadmiernie restrykcyjne czy nieproporcjonalne. Sytuacja, która wywoła wątpliwości co do prawidłowości prawomocnego orzeczenia dyscyplinarnego może bowiem pojawić się w każdym czasie, a ustawodawca musi wyważyć kolidujące ze sobą wartości. Termin 5-letni nie jest w tym

przypadku zbyt krótki, nie powoduje iluzoryczności czy nieefektywności prawa do wznowienia.

Odnosnie do zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu z art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, Sejm zakwestionował argumentację skarżącego. Sejm zauważył, że art. 135r ust. 5 ustawy o Policji ma zastosowanie do każdego policjanta, a zatem żaden z nich nie może skutecznie żądać wznowienia postępowania dyscyplinarnego po upływie 5 lat od dnia uprawomocnienia się orzeczenia dyscyplinarnego; każdy funkcjonariusz Policji jest traktowany tak samo. Sejm nie zgodził się także ze stanowiskiem skarżącego, że następuje zróżnicowanie „sytuacji osób, które zostały uniewinnione prawomocnym wyrokiem karnym w zależności od daty wydania orzeczenia w ich sprawie przez sąd karny”. Zauważył, że art. 135r ust. 5 ustawy o Policji nie wiąże żadnych skutków prawnych z datą wydania orzeczenia przez sąd karny, a tym bardziej nie różnicuje na tej podstawie sytuacji prawnej policjantów.

Sejm za nieuzasadniony uznał nadto zarzut naruszenia zasady równości przez niejednakowe czasowe ograniczenia możliwości wznowienia postępowania dyscyplinarnego Policji i innych służb. Podkreślił, że Trybunał Konstytucyjny w swym orzecznictwie dopuszcza odmienne regulowanie (różnicowanie) postępowań dyscyplinarnych różnych grup zawodowych. Między poszczególnymi służbami istnieją bowiem relewantne różnice, odmienne są ich cele i zadania im przypisane.

Jeśli chodzi o ostatni z zarzutów, Sejm stwierdził, że art. 135r ust. 5 ustawy o Policji w zakresie wskazanym w skardze konstytucyjnej jest zgodny z art. 77 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przede wszystkim Sejm zwrócił uwagę, że słabość tego zarzutu skarżącego wynika z samego założenia, na którym jest oparty. Otóż skarżący założył, że prawomocne orzeczenie dyscyplinarne, na podstawie którego wydano go ze służby, jest niezgodne z prawem, a nadto wyrządziło mu szkodę. Tymczasem – w ocenie Sejmu – analiza stanu faktycznego i prawnego leżącego u podstaw skargi przeczy temu założeniu ze względu na to, że wydanie wyroku uniewinniającego przez sąd karny samo przez się nie oznacza wadliwości orzeczenia dyscyplinarnego.

Sejm zaznaczył, że art. 135r ust. 5 ustawy o Policji nie limituje dochodzenia odszkodowania za szkodę wyrządzoną niezgodnym z prawem prawomocnym orzeczeniem dyscyplinarnym, choć może pośrednio to dochodzenie uniemożliwić. Nie jest to jednak okoliczność przesądzająca o niezgodności zakwestionowanego przepisu z konstytucyjnym prawem do odszkodowania, gdyż art. 77 ust. 1 Konstytucji nie zapewnia nieograniczonej w czasie możliwości dochodzenia wynagrodzenia szkody. Odwoławszy się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Sejm wskazał, że ograniczenia takie są uzasadnione przede wszystkim koniecznością zapewnienia stabilności prawomocnych orzeczeń, co silnie wiąże się z zasadą zaufania do państwa i prawa, pewnością prawa i bezpieczeństwem prawnym.

4. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 6 sierpnia 2014 r. poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej Krzysztofa Wersockiego.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. W skardze konstytucyjnej Krzysztof Wersocki zakwestionował konstytucyjność art. 135r ust. 5 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277, ze zm.; dalej: ustawa o Policji) w zakresie, w jakim uniemożliwia wznowienie postępowania dyscyplinarnego, zakończonego orzeczeniem o uznaniu funkcjonariusza Policji winnym po-

pełnienia przewinienia dyscyplinarnego, wypełniającego jednocześnie znamiona przestępstwa i wymierzającego karę dyscyplinarną wydalenia ze służby, po upływie okresu pięciu lat od uprawomocnienia się tego orzeczenia, nawet w sytuacji, gdy został on następnie w postępowaniu karnym dotyczącym tego samego czynu prawomocnie uniewinniony. Należy zaznaczyć, że po wszczęciu postępowania w niniejszej sprawie, ogłoszono kolejny tekst jednolity tej ustawy (Dz. U. z 2015 r. poz. 355). Ponieważ kwestionowany przepis nie był w tym czasie zmieniany, w dalszej części uzasadnienia TK odwoływał się do tego tekstu.

Jako wzorce kontroli w *petitum* skargi skarżący wymienił art. 2, art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 w związku z art. 77 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 77 ust. 1 Konstytucji. We wstępie swej skargi konstytucyjnej stwierdził, że doszło do naruszenia przysługujących mu praw konstytucyjnych do: 1) rozpatrzenia sprawy zgodnie ze sprawiedliwą procedurą, 2) równego dostępu do służby publicznej oraz 3) wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. W uzasadnieniu skargi skarżący wskazał nadto, że kwestionowana przez niego regulacja jest niezgodna z zasadą demokratycznego państwa prawnego, w szczególności z zasadą zaufania do państwa i prawa (art. 2 Konstytucji) oraz z prawem „do rozpatrzenia sprawy zgodnie ze sprawiedliwą procedurą w związku z wymaganiami wynikającymi z zasady demokratycznego państwa prawnego i z zakazem zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw” (art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 w związku z art. 77 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji). Formułując zarzut niezgodności z art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, skarżący stwierdził, że art. 135r ust. 5 ustawy o Policji w zakresie wskazanym w skardze konstytucyjnej po pierwsze różnicuje sytuację osób, które zostały uniewinnione prawomocnym wyrokiem karnym w zależności od daty wydania orzeczenia w ich sprawie przez sąd karny (przed upływem pięcioletniego okresu, o jakim mowa w wymienionym przepisie ustawy o Policji, czy po jego upływie), po drugie – że wprowadza nieproporcjonalne ograniczenie, za czym przemawia także zróżnicowanie czasowych granic prawa do wznowienia postępowania dyscyplinarnego dla poszczególnych służb mundurowych. Uzasadniając ostatni zarzut – niezgodności z art. 77 ust. 1 Konstytucji – skarżący wywiódł, że brak możliwości wznowienia postępowania powoduje, iż uprawniony organ nie może dokonać kontroli tego orzeczenia z punktu widzenia zgodności z prawem, a skarżący tym samym zostaje pozbawiony prawa do naprawienia szkody wyrządzonej mu niezgodnym z prawem działaniem władzy publicznej. Skarżący założył przy tym, że art. 417¹ § 2 k.c. dotyczy także orzeczeń dyscyplinarnych, które są szczególnie rodzaju aktami władzy.

Przystępując do rozpoznania sprawy, Trybunał uwzględnił, że 30 sierpnia 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293; dalej: ustawa o TK z 2015 r.). Ustawa ta została kilkakrotnie znowelizowana, m.in. ustawą z dnia 22 grudnia 2015 r. (Dz. U. poz. 2217; dalej: ustawa nowelizująca z 22 grudnia 2015 r.), która weszła w życie z dniem ogłoszenia, tj. 28 grudnia 2015 r. Ustawa nowelizująca z 22 grudnia 2015 r. – w zakresie odnoszącym się do merytorycznego rozpoznawania spraw – zmieniła liczne przepisy regulujące postępowanie przed TK.

Ustawa nowelizująca z 22 grudnia 2015 r. zawierała art. 2 regulujący sytuacje intertemporalne we wszystkich sprawach wniesionych do Trybunału przed jej wejściem w życie. W wyroku z 9 marca 2016 r., sygn. K 47/15 (OTK ZU nr A/2016, poz. 2), Trybunał stwierdził niekonstytucyjność tej ustawy w całości ze względu na tryb jej uchwalenia, a także – w punkcie 16 lit. b sentencji – stwierdził niezgodność jej art. 2, nakazującego co do zasady stosowanie jej przepisów do wszystkich spraw, w których postępowanie zostało wszczęte przed dniem wejścia w życie tej ustawy, z art. 2 Konstytucji. Skutkiem orzeczenia TK jest powrót do stanu prawnego nieuwzględniającego zmian wprowadzonych przez zakwestionowaną ustawę nowelizującą z 22 grudnia 2015 r.

Postępowanie w niniejszej sprawie zostało wszczęte przed wejściem w życie ustawy nowelizującej z 22 grudnia 2015 r., a także przed wejściem w życie ustawy o TK z 2015 r. To znaczy, że postępowanie powinno być prowadzone na podstawie przepisów ustawy o TK z 2015 r. w brzmieniu sprzed nowelizacji, zaś – w sytuacjach określonych w art. 134 ustawy o TK – według przepisów ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.).

Art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r. ma zastosowanie w każdej sprawie toczącej się przed Trybunałem bez względu na to, czy została wszczęta na podstawie wniosku, pytania prawnego czy też skargi konstytucyjnej. Według dotychczasowego, jednolitego orzecnictwa TK na tle tego przepisu, do rozpoznania spraw wszczętych w okresie obowiązywania ustawy o TK z 1997 r., a niezakończonych przed 30 sierpnia 2015 r. – w wypadku gdy zachodzą przesłanki umorzenia postępowania – mają zastosowanie wszystkie przepisy proceduralne wynikające z ustawy o TK z 1997 r., a nie tylko te, które określają ujemną przesłankę procesową (zob. wyroki pełnego składu TK z: 7 października 2015 r., sygn. K 12/14, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 143; 14 października 2015 r., sygn. Kp 1/15, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 147; 4 listopada 2015 r., sygn. K 1/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 163; postanowienia pełnego składu TK z: 28 października 2015 r., sygn. P 6/13, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 161; 3 listopada 2015 r., sygn. SK 64/13, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 169; 3 listopada 2015 r., sygn. K 32/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 166).

Przed przystąpieniem do merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej Krzysztofa Wersockiego Trybunał Konstytucyjny zbadał, czy spełnia ona wymogi stawiane przez Konstytucję i ustawę o TK, i stwierdził, że co do zasady jest ona dopuszczalna, z wyjątkiem jednego ze sformułowanych w niej zarzutów. W swym ugruntowanym orzecnictwie Trybunał wskazywał, że w świetle art. 79 ust. 1 ustawy zasadniczej warunkiem dopuszczalności skargi konstytucyjnej jest nie każde naruszenie Konstytucji, ale takie tylko, które może być kwalifikowane jako „naruszenie konstytucyjnych wolności lub praw”. Jak wskazano wyżej, skarżący jako jeden z wzorców kontroli wskazał samodzielnie art. 2 Konstytucji, w uzasadnieniu skargi formułując zarzut niezgodności kwestionowanego uregulowania z niektórymi zasadami z tego przepisu wywodzonymi. Art. 2 Konstytucji jedynie w pewnych wypadkach może stanowić podstawę skargi konstytucyjnej, a możliwość taką „należy traktować jako wyjątkową i subsydiarną” (zob. w szczególności wyrok TK z 10 lipca 2007 r., sygn. SK 50/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 75). Skarżący, wskazując na naruszenie zasad demokratycznego państwa prawa oraz zaufania do państwa i prawa, nie wskazał, jakie konkretne prawo podmiotowe, które mogłoby być wywiedzione z art. 2 Konstytucji, zostało naruszone. Tym samym skarżący nie spełnił w tym zakresie wymagań określonych przede wszystkim w art. 79 ust. 1 Konstytucji. Dodatkowo Trybunał zaznaczył, że wskazując art. 2 Konstytucji jako samodzielny wzorzec kontroli, skarżący nie przedstawił odrębnych – innych niż w przypadku pozostałych zarzutów – argumentów uzasadniających niezgodność kwestionowanego uregulowania z nakazami i zasadami wynikającymi z zasady zaufania do państwa i prawa. Wobec powyższego postępowanie w tym zakresie zostało umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r. ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2. Przed przystąpieniem do rozpatrzenia poszczególnych zarzutów, Trybunał Konstytucyjny określił przede wszystkim przedmiot kontroli w niniejszej sprawie.

Skarżący zakwestionował konstytucyjność art. 135r ust. 5 ustawy o Policji, zgodnie z którym postępowania dyscyplinarnego nie wznawia się po upływie 5 lat od dnia uprawomocnienia się orzeczenia. Jak wskazano w orzecnictwie sądowym, a także w literaturze, przepis ten ustanawia czasowe ograniczenie prawa do wznowienia postępowania dyscyplinarnego, wskazany w nim 5-letni termin ma charakter materialny, a nadto odnosi się do wszyst-

kich podstaw wznowieniowych wymienionych przez ustawodawcę w art. 135r ustawy o Policji (zob. np. wyroki WSA w Warszawie z: 12 lutego 2008 r., sygn. akt II SA/Wa 1718/07, 16 maja 2012 r., sygn. akt II SA/Wa 506/12 oraz wyrok NSA z 14 marca 2013 r., sygn. akt I OSK 2507/12, wydany w sprawie skarżącego Krzysztofa W.; nadto: A. Michałek, komentarz do art. 135r, [w:] Czebotar Ł., Gądzik Z., Łyżwa A., Michałek A., Świerczewska-Gąsiorowska A., Tokarski M., *Ustawa o Policji. Komentarz*, Lex 2015, W. Kotowski, *Ustawa o Policji. Komentarz*, Lex 2012).

Skarżący nie kwestionuje wprost samego temporalnego ograniczenia prawa do wznowienia postępowania dyscyplinarnego, ani długości terminu określonego w art. 135r ust. 5 ustawy o Policji, lecz brak możliwości wznowienia postępowania dyscyplinarnego „zakończonym orzeczeniem o uznaniu funkcjonariusza Policji winnym popełnienia przewinienia dyscyplinarnego wypełniającego jednocześnie znamiona przestępstwa i wymierzającego karę dyscyplinarną wydalenia ze służby, po upływie okresu pięciu lat od uprawomocnienia się orzeczenia, nawet w sytuacji, gdy został on następnie w postępowaniu karnym dotyczącym tego samego czynu prawomocnie uniewinniony”. Innymi słowy – zdaniem skarżącego – brak tak opisanego wyjątku od ogólnej reguły przewidzianej w art. 135r ust. 5 ustawy o Policji narusza wskazane przez niego prawa konstytucyjne. Taki sposób zaskarżenia skarżący zdaje się kwalifikować jako tzw. pominięcie legislacyjne, które – w odróżnieniu od zaniechania prawodawczego – może być przedmiotem badania przez Trybunał. Trybunał przyjmuje – najogólniej rzecz ujmując – że z zaniechaniem prawodawczym związany jest całkowity brak ingerencji prawodawcy w system prawa wtedy, gdy jest on do tego zobowiązany przez wiążącą go normę prawną. Inaczej jest w przypadku pominięcia: prawodawca tworzy przepisy prawne, dając wyraz temu, że normuje pewną dziedzinę spraw, lecz czyni to z punktu widzenia Konstytucji wadliwie. Jest przy tym obojętne, czy jego aktywność legislacyjna podjęta jest w następstwie wykonania ciężącego na nim obowiązku uregulowania jakichś spraw, czy też uczynił użytek z kompetencji prawodawczej, ponieważ uznał to za celowe. Trybunał stwierdza bowiem, że o ile parlamentowi przysługuje bardzo szeroki zakres swobody wyboru, jakie materie zamierza unormować w drodze ustawowej, to skoro decyzja taka zostaje już podjęta, regulacja musi spełniać wymagania konstytucyjne (zamiast wielu: wyrok TK z 6 listopada 2012 r., sygn. K 21/11, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 119).

Kwestionując zakresowo art. 135r ust. 5 ustawy o Policji, skarżący dowodzi, że prawodawca nie powinien tak ograniczać czasowo prawa do wznowienia postępowania dyscyplinarnego, by uniemożliwiało to realizację tego prawa w określonej – opisananej przez skarżącego sytuacji. Stan konstytucyjny prawodawca mógłby osiągnąć, przewidując na przykład odpowiedni wyjątek w kwestionowanym przepisie. Obowiązujące przepisy proceduralne znają tego typu konstrukcje; przykładem jest np. art. 408 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.) przewidujący czasowe ograniczenie (5 lat od uprawomocnienia się wyroku) prawa do wznowienia postępowania „z wyjątkiem wypadku, gdy strona była pozbawiona możliwości działania lub nie była należycie reprezentowana”.

3. U podstaw skargi konstytucyjnej leży sytuacja, w której funkcjonariusz Policji w postępowaniu dyscyplinarnym został uznany winnym popełnienia przewinienia dyscyplinarnego wypełniającego jednocześnie znamiona przestępstwa, wydalony ze służby, a następnie prawomocnie uniewinniony w postępowaniu karnym, przy czym ta ostatnia okoliczność nastąpiła po upływie 5 lat od uprawomocnienia się orzeczenia dyscyplinarnego. Jak założył skarżący, związek między obydwoimi postępowaniami jest tego rodzaju, że wynik postępowania karnego powinien oddziaływać na możliwość wznowienia postępowania

dyscyplinarnego. Kwalifikacja takiej sytuacji oraz weryfikacja założenia przyjętego przez skarżącego wymagała analizy relacji między postępowaniem dyscyplinarnym a postępowaniem karnym i zbadania, czy, a jeśli tak, to w jaki sposób wszczęcie i wynik postępowania karnego wpływa na prowadzone lub zakończone postępowanie dyscyplinarne.

Policjant odpowiada dyscyplinarnie za popełnienie przewinienia dyscyplinarnego polegającego na naruszeniu dyscypliny służbowej lub nieprzestrzeganiu zasad etyki zawodowej (art. 132 ust. 1 ustawy o Policji). Obowiązek przestrzegania dyscypliny służbowej oraz zasad etyki zawodowej wynika już z samej roty ślubowania składanego przez policjanta przed podjęciem służby (art. 27). Składając ślubowanie, policjant zobowiązuje się między innymi do przestrzegania prawa i dyscypliny służbowej, strzeżenia honoru, godności i dobrego imienia służby oraz przestrzegania zasad etyki zawodowej.

Naruszeniem dyscypliny służbowej jest czyn policjanta polegający na zawinionym przekroczeniu uprawnień lub niewykonaniu obowiązków wynikających z przepisów prawa lub niewykonaniu rozkazów i poleceń wydanych przez przełożonych uprawnionych na podstawie tych przepisów, przy czym ustawa podaje przykłady takich naruszeń (art. 132 ust. 2 i 3 ustawy o Policji).

Zasady etyki zawodowej policjanta (załącznik do zarządzenia nr 805 Komendanta Głównego Policji z 31 grudnia 2003 r., Dz. Urz. KGP z 2004 r. Nr 1, poz. 3) „wynikają z ogólnych wartości i norm moralnych uwzględniających specyfikę zawodu policjanta” (§ 1), dotyczą postawy policjanta podczas wykonywania czynności służbowych, a także w stosunkach służbowych. W sytuacjach nieuregulowanych przepisami prawa lub nieujętych w zasadach etyki policjant „powinien kierować się zasadami współżycia społecznego i postępować tak, aby jego działania mogły być przykładem praworządności i prowadziły do pogłębiania społecznego zaufania do Policji” (§ 2 Zasad etyki zawodowej policjanta). W świetle tak ujętych reguł postępowania pojawia się pytanie o to, czy określają one jedynie wzorce zachowań policjanta na służbie i w stosunkach służbowych, czy także poza służbą i niepozostające w związku z pełnieniem obowiązków służbowych. Zastosowanie klauzuli generalnej pozwala wyprowadzić wniosek, że „wzorce zachowań policjanta z punktu widzenia ich zgodności z deontologią tego zawodu są restrykcyjne, bowiem od stróża prawa wymaga się postawy daleko bardziej legalistycznej, daleko bardziej szlachetnej i honorowej niż od przeciętnego obywatela” (B. Janusz-Pohl, *Deontologia w Policji a przedmiot postępowania dyscyplinarnego*, [w:] *Zasady etyki zawodowej w służbach mundurowych, III seminarium z cyklu „Odpowiedzialność dyscyplinarna w służbach mundurowych”*, Piła 2013, s. 59). Wniosek taki sformułował także Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając: „(...) funkcjonariuszy Policji obowiązują szczególnie rygorystyczne wymagania w zakresie przestrzegania prawa” (wyrok TK z 8 października 2002 r., sygn. K 36/00, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 63).

Należy przy tym zauważyć, że naruszenie zasad etyki zawodowej jest autonomicznym warunkiem odpowiedzialności dyscyplinarnej w tym sensie, że może występować w związku z naruszeniem dyscypliny służbowej bądź być od niego niezależne.

Aby określić, czym jest delikt dyscyplinarny, trzeba też uwzględnić unormowanie wyrażone w art. 132 ust. 4 ustawy o Policji. Zgodnie z tym przepisem, jeśli czyn stanowiący przewinienie dyscyplinarne, wypełnia jednocześnie znamiona przestępstwa lub wykroczenia albo przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego, to osoba dopuszczająca się takiego czynu podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej niezależnie od odpowiedzialności karnej (w dalszej części wywodu dla uproszczenia zamiast wyrażenia „przestępstwa lub wykroczenia albo przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego” używane będzie „przestępstwa lub wykroczenia”). Występujące w tym przepisie wyrażenie „czyn stanowiący przewinienie dyscyplinarne wypełnia jednocześnie...”, wskazuje za pomocą przydawki „jed-

nocześnie”, że czyn będący naruszeniem dyscypliny służbowej lub zasad etyki zawodowej może też wypełniać znamiona przestępstwa.

Na podstawie wymienionych przepisów, a także art. 132a ustawy o Policji, określającego formy sprawstwa, można stwierdzić, że deliktem dyscyplinarnym jest czyn policjanta bezprawny (czasem karalny) i zarazem zawiniony lub czyn policjanta naruszający normy etyki zawodowej i zarazem zawiniony (por. B. Janusz-Pohl, *Deontologia w Policji ...*, s. 56, 57). Jeśli czyn jest bezprawny a jednocześnie karalny, a więc zabroniony pod groźbą kary, zachowanie policjanta dopuszczającego się takiego czynu jest objęte odpowiedzialnością karną.

Czyny, za które grozi odpowiedzialność dyscyplinarna, scharakteryzował także Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 2 września 2008 r. (sygn. K 35/06, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 120); uczynił to w sposób następujący: „Czyny, które powodują odpowiedzialność dyscyplinarną, mają specyficzny i różnorodny charakter: od naruszeń dyscypliny pracowniczej, aż do zachowań wypełniających znamiona przestępstw. Dopiero w tym ostatnim wypadku możliwa jest równoległa odpowiedzialność karna. Ten sam czyn może być zarówno przestępstwem, jak i przewinieniem dyscyplinarnym, jednak każdy system przewiduje za jego popełnienie inną odpowiedzialność. Choć granice między czynami podlegającymi odpowiedzialności karnej i dyscyplinarnej mogą być w niektórych wypadkach nieostre, Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 27 lutego 2001 r. (sygn. K. 22/00) wskazał na odmienną naturę czynów nagannych, jakimi są delikty dyscyplinarne. Delikt dyscyplinarny oceniany jest nie tylko w płaszczyźnie normatywnej, ale także zawodowej i etycznej”.

Z analizy tych podstawowych przepisów regulujących odpowiedzialność dyscyplinarną w Policji *prima facie* wynika, że czyny będące przewinieniami dyscyplinarnymi oraz czyny będące przestępstwami i wykroczeniami są podstawą odrębnej odpowiedzialności, realizowanej w różnych autonomicznych wobec siebie postępowaniach. Jeśli czyn stanowiący przewinienie dyscyplinarne wypełnia jednocześnie znamiona przestępstwa lub wykroczenia, wszczęcie postępowania dyscyplinarnego *de lege lata* nie jest uzależnione od podjęcia jakiegokolwiek czynności w postępowaniu karnym. Wszczęcie postępowania dyscyplinarnego można, jeśli zachodzi uzasadnione przypuszczenie popełnienia przez policjanta przewinienia dyscyplinarnego, a nie uzasadnione przypuszczenie popełnienia przez niego przestępstwa (art. 134i ust. 1 pkt 1 ustawy o Policji). Formalnie rzecz biorąc, postępowanie dyscyplinarne może być wszczęte, zanim wszczęto postępowanie karne, w jego trakcie, a także – po jego zakończeniu. Tylko w art. 132 ust. 4a ustawy o Policji zamieszczono regulację szczególną, zgodnie z którą w przypadku czynu stanowiącego przewinienie dyscyplinarne wypełniającego jednocześnie znamiona wykroczenia, w przypadku mniejszej wagi lub ukarania grzywną, przełożony dyscyplinarny może nie wszczynać postępowania dyscyplinarnego, a wszczęte umorzyć. Instytucja ta przyjmuje postać szczególnego umorzenia absorbcyjnego, w ramach którego pociągnięcie do odpowiedzialności za wykroczenie niejako konsumuje pociągnięcie do odpowiedzialności dyscyplinarnej za ten sam czyn (B. Janusz-Pohl, *Deontologia w Policji...*, s. 58).

Należy przy tym zwrócić uwagę na dwie różne sytuacje. Po pierwsze, uzasadnione podejrzenie, że czyn stanowiący delikt dyscyplinarny jest także czynem „wypełniającym jednocześnie znamiona przestępstwa lub wykroczenia”, organ dyscyplinarny podejmuje w toku prowadzonego przez siebie postępowania dyscyplinarnego. Wówczas aktualizuje się obowiązek określony w art. 304 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm., (zgodnie z którym: „Instytucje państwowe i samorządowe, które w związku ze swą działalnością dowiedziały się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, są obowiązane niezwłocznie zawiadomić o tym prokuratora lub Policję oraz przedsięwziąć niezbędne czynności do czasu przybycia organu powołanego do ścigania przestępstw lub do czasu wydania przez ten organ stosownego zarządzenia, aby nie dopuścić

do zatarcia śladów i dowodów przestępstwa). Po drugie, organ dyscyplinarny wszczyna postępowanie dyscyplinarne, jeżeli zachodzi uzasadnione podejrzenie popełnienia przewinienia dyscyplinarnego, wcześniej powziąwszy informacje, że przeciwko danej osobie wszczęto postępowanie karne. Zgodnie bowiem z art. 134i ust. 1 lit. d ustawy o Policji wszczyna się postępowanie dyscyplinarne na żądanie sądu lub prokuratora; nadto zgodnie z art. 21 § 2 k.p.k. prokurator zawiadamia przełożonych o wszczęciu postępowania przeciw funkcjonariuszom publicznym. Takie wnioski potwierdza też art. 135e ust. 9 ustawy o Policji, zgodnie z którym, jeżeli czyn będący przedmiotem postępowania dyscyplinarnego jest lub był przedmiotem innego postępowania, w tym postępowania przygotowawczego, przełożony dyscyplinarny może zwrócić się do właściwego organu o udostępnienie akt tego postępowania w całości lub w części. Jak jednak zaznaczono w orzecznictwie sądów, w toku każdego z postępowań konieczne jest poczynienie własnych ustaleń oraz dokonanie ich własnej oceny. Niedopuszczalne jest ograniczenie postępowania dowodowego prowadzonego przez organ administracji publicznej do dowodów zgromadzonych w innym, odrębnym postępowaniu, gdyż postępowanie dyscyplinarne służy ustaleniu odpowiedzialności innego rodzaju niż odpowiedzialność karna. I chociaż niejednokrotnie za te same zachowania przewidziana jest zarówno odpowiedzialność dyscyplinarna jak i karna, to każde z postępowań – karne i dyscyplinarne – musi być prowadzone przez inny organ, w innym trybie, za pomocą środków dowodowych, które z punktu widzenia organu prowadzącego postępowanie są konieczne do uzyskania realizowanego przez organ celu (zob. wyrok WSA w Warszawie z 15 kwietnia 2004 r., sygn. akt II SA 1561/03).

Argumentem dodatkowym, przemawiającym za niezależnością postępowania dyscyplinarnego od karnego, jest regulacja ogólna, zgodnie z którą postępowania dyscyplinarnego nie wszczyna się po upływie 90 dni od dnia powzięcia przez przełożonego dyscyplinarnego wiadomości o popełnieniu przewinienia dyscyplinarnego (art. 135 ust. 3 ustawy o Policji). Jak stwierdził NSA w wyroku z 14 września 2007 r. (sygn. akt I OSK 1786/06): „(...) bieg [tego] terminu ustawodawca powiązał z «powzięciem wiadomości o popełnieniu przewinienia dyscyplinarnego», a zatem początkową datę biegu terminu wyznacza dzień uzyskania informacji o takim działaniu policjanta, które stanowi naruszenie dyscypliny w rozumieniu ustawy o Policji. (...) Późniejsze uzyskanie od innych organów informacji o zakwalifikowaniu określonego zachowania policjanta jako przestępstwa, nie powoduje przedłużenia omawianego terminu ani też rozpoczęcia na nowo jego biegu”; NSA zaznaczył też, że jest to norma mająca dla policjanta charakter gwarancyjny, w związku z tym nie może być ona interpretowana w sposób rozszerzający, na jego niekorzyść.

Dla wyznaczenia relacji między odpowiedzialnością dyscyplinarną a karną konieczne jest także uwzględnienie przepisów o przedawnieniu karalności deliktów dyscyplinarnych. Zgodnie z art. 135 ust. 4 ustawy o Policji kary dyscyplinarnej nie można wymierzyć po upływie roku od dnia popełnienia przewinienia dyscyplinarnego, przy czym zawieszenie postępowania dyscyplinarnego wstrzymuje bieg tego terminu. Jeżeli jednak przewinieniem dyscyplinarnym jest czyn zawierający jednocześnie znamiona przestępstwa lub wykroczenia, upływ tego terminu nie może nastąpić wcześniej niż terminów przedawnienia karalności tych przestępstw lub wykroczeń.

4. Na tle omówionych regulacji dyscyplinarnych ustawy o Policji (a także uwzględniając inne analogiczne regulacje zamieszczone w różnych ustawach normujących odpowiedzialność dyscyplinarną poszczególnych grup zawodowych) w literaturze i orzecznictwie zarysowały się dwa stanowiska dotyczące kwalifikacji i przedawnienia karalności deliktu dyscyplinarnego relewantnego prawnokarnie.

Najogólniej rzecz ujmując, chodzi o interpretację wyrażenia „czyn wypełniający jednocześnie znamiona przestępstwa lub wykroczenia” (ustawa o Policji używa także wyrażenia „czyn zawierający jednocześnie znamiona przestępstwa lub wykroczenia”, por. art. 132 ust. 4 i art. 135 ust. 5 ustawy o Policji) i w rezultacie o określenie, jak w takiej sytuacji kształtuje się uprawnienie organu dyscyplinarnego: czy może on samodzielnie ustalić, że czyn stanowiący przewinienie dyscyplinarne „wypełnia jednocześnie znamiona przestępstwa lub wykroczenia”, czy też kwalifikacji takiej może dokonać jedynie na podstawie rozstrzygnięcia sądu karnego. W literaturze i orzecznictwie przyjmowane są tu dwa rezultaty interpretacyjne: według pierwszego, chodzi nie tylko o stwierdzenie realizacji znamion typu czynu zabronionego, ale także o ocenę bezprawności, zawinienia i karygodności, według drugiego – chodzi tu jedynie o stwierdzenie, że czyn realizuje określone w części szczególnej kodeksu karnego lub prawie karnym pozakodeksowym znamiona przestępstwa (ustawowy opis przestępstwa). Każdy z tych rezultatów rzutuje na określenie relacji między postępowaniem dyscyplinarnym a postępowaniem karnym, w tym także na interpretację przepisów dotyczących przedawnienia karalności deliktów dyscyplinarnych relewantnych prawnokarnie.

W literaturze stanowiska oparte na tych dwóch rezultatach interpretacyjnych zostały określone odpowiednio jako kompleksowe oraz systemowe (zob. B. Janusz-Pohl, *W kwestii przedawnienia karalności deliktu dyscyplinarnego policjanta wypełniającego znamiona typu czynu zabronionego pod groźbą kary jako przestępstwo lub wykroczenie – zagadnienia wybrane*, [w:] *Zbieg odpowiedzialności dyscyplinarnej z innego rodzaju odpowiedzialnością o charakterze represyjnym w służbach mundurowych, IV Seminarium prawnicze z cyklu „Odpowiedzialność dyscyplinarna w służbach mundurowych*, Piła 2014, s. 89 i nast.).

Stanowisko kompleksowe zakłada całościową ocenę deliktu dyscyplinarnego z punktu widzenia zasad odpowiedzialności karnej, konsekwentnie zatem tylko sąd karny orzec może o bezprawności, zawinieniu i karygodności zachowania się człowieka; innymi słowy – w postępowaniu dyscyplinarnym niedopuszczalne jest karnoprawne wartościowanie czynu będącego przedmiotem postępowania dyscyplinarnego. Stwierdzenie przestępności zachowania jest bowiem kompetencją wyłączną sądu karnego, a ze względu na zasadę domniemania niewinności, inne organy władzy publicznej nie mogą formułować ocen w kwestii przestępności zachowania się człowieka (zob. np. R.A. Stefański, *Przegląd uchwał Izby Karnej Sądu Najwyższego w zakresie prawa karnego procesowego za 2006 r.*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” nr 2/2007, poz. 92, M. Szczepański, K. Szadkowski, *O „czynie zawierającym jednocześnie znamiona przestępstwa” – w ramach rozważań o przedawnieniu dyscyplinarnym w Policji*, [w:] *Węzłowe problemy prawa dyscyplinarnego w służbach mundurowych*, Piła 2012, W. Kozielowicz, *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów*, Warszawa 2005). Za stanowiskiem kompleksowym opowiedział się Sąd Najwyższy, rozstrzygając w uchwale (7 sędziów) SN z 28 września 2006 r. (sygn. akt I KZP 8/06) występujące w praktyce rozbieżności w wykładni przepisów regulujących odpowiedzialność dyscyplinarną sędziów. SN skonstatował, że w sytuacji gdy popełnienie przestępstwa stanowi przesłankę pozytywną lub negatywną wydania przez organ dyscyplinarny określonego rozstrzygnięcia, to bez prawomocnego wyroku sądu karnego, organ ten nie może samodzielnie ustalić tego faktu. W konsekwencji SN przyjął, że w postępowaniu dyscyplinarnym ustalenie, iż przewinienie dyscyplinarne zawiera znamiona przestępstwa musi być oparte na prawomocnym wyroku skazującym za takie przestępstwo, którego znamiona są zawarte w zarzucanym przewinieniu dyscyplinarnym. Przywołując tę uchwałę, Trybunał Konstytucyjny zaznaczył, że dotyczy ona innego aktu normatywnego niż zakwestionowany w niniejszej sprawie, a nadto odnosi się do odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, która wykazuje cechy swoiste. Dlatego też rozważania i rozstrzygnięcie SN nie rzutują bezpośrednio na wykładnię przepisów regulujących odpowiedzialność dyscyplinarną policjantów, obrazują jednak różne możliwości interpretacyjne doty-

czące pojęcia przewinienia dyscyplinarnego wypełniającego jednocześnie znamiona przestępstwa lub wykroczenia.

W stanowisku systemowym akcentuje się z kolei niezależność postępowania dyscyplinarnego i samodzielność jurysdykcyjną organu dyscyplinarnego. Wyodrębnienie typów deliktów dyscyplinarnych „wypełniających znamiona przestępstwa” ma charakter samoistny w postępowaniu dyscyplinarnym w tym sensie, iż pozwala uporządkować delikty dyscyplinarne od tych o najmniejszym ciężarze gatunkowym do tych najpoważniejszych. Zgodnie z ujęciem systemowym organ postępowania dyscyplinarnego, stwierdzając, że dany delikt dyscyplinarny wypełnia znamiona przestępstwa, tj. znamiona typu czynu zabronionego pod groźbą kary, w ogóle nie bada kwestii zawinienia, bezprawności i karygodności danego zachowania. Nie ma bowiem takich kompetencji, a z punktu widzenia toku postępowania ustalenia takie są zbędne. W tym więc sensie organ dyscyplinarny nie może naruszyć zasady domniemania niewinności, ponieważ ustaleniem, czy obwiniony popełnił przestępstwo, w ogóle się nie zajmuje. Przy takim ujęciu w postępowaniu dyscyplinarnym odniesienie się do typizacji w prawie karnym materialnym ma jedynie pomóc w ocenie charakteru elastycznie określonego deliktu dyscyplinarnego; nieistotne wówczas jest, czy czyn będący przewinieniem dyscyplinarnym jest przestępstwem, czy nie, i czy ewentualny sprawca zostanie pociągnięty do odpowiedzialności karnej, która ma przecież charakter samodzielny względem odpowiedzialności dyscyplinarnej. Zwolennicy ujęcia systemowego konsekwentnie stoją na stanowisku samodzielności jurysdykcyjnej organu dyscyplinarnego także w kwestii przedawnienia karalności przewinienia dyscyplinarnego relewantnego prawnokarnie (zob. np. A. Bojańczyk, T. Razowski, *Konsekwencje procesowe przewinienia dyscyplinarnego będącego przestępstwem*, „Prokuratura i Prawo” nr 11-12/2009, s. 42 i nast.; B. Janusz-Pohl, *W kwestii przedawnienia karalności deliktu dyscyplinarnego popełnionego przez studenta*, „Ius Novum” nr 4/2013, s. 32 i nast., B. Janusz-Pohl, *W kwestii przedawnienia karalności deliktu dyscyplinarnego policjanta ...*, s. 89 i nast.).

Za stanowiskiem systemowym przemawiają nie tylko wcześniej analizowane przepisy ustawy o Policji, ale także treść tych jej przepisów, które dotyczą zawieszenia postępowania i przedawnienia karalności deliktów dyscyplinarnych. Analizując treść przytoczonego wyżej art. 135 ust. 5 ustawy o Policji, należy bowiem zauważyć, że ustawa ta przewiduje tylko jedną przesłankę zawieszenia postępowania, a mianowicie „zaistnienie długotrwałej przeszkody uniemożliwiającej prowadzenie postępowania” (art. 135h ust. 3 ustawy o Policji). Jak zwrócono uwagę w literaturze, uznanie, że wyłącznie sąd karny jest upoważniony do przedłużenia rocznego terminu przedawnienia karalności deliktu dyscyplinarnego, prowadziłyby do sytuacji, w której organ dyscyplinarny mógłby procedować po przekroczeniu rocznego terminu przedawnienia karalności deliktu dyscyplinarnego liczonego od dnia jego popełnienia jedynie po ustaleniu dokonany przez sąd karny, iż czyn w przedmiocie którego toczy się postępowanie dyscyplinarne i karne, wypełnia znamiona przestępstwa. Powstawałby wówczas „swoisty paradoks proceduralny”, po upływie rocznego terminu przedawnienia karalności deliktu dyscyplinarnego, organ dyscyplinarny byłby zobligowany do umorzenia postępowania dyscyplinarnego na mocy art. 135 ust. 1 pkt 2 ustawy o Policji, nie mógłby zatem zawiesić postępowania do momentu wydania rozstrzygnięcia przez sąd karny (zob. B. Janusz-Pohl, *W kwestii przedawnienia karalności deliktu dyscyplinarnego policjanta ...*, s. 92 i 93). Trzeba przy tym uwzględnić, że ustawa o Policji nie zawiera ogólnego odesłania do k.p.k., ale odesłanie ograniczone przedmiotowo; zgodnie z jej art. 135p zdanie pierwsze w zakresie w niej nieuregulowanym do postępowania dyscyplinarnego stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu postępowania karnego dotyczące wezwań, terminów, doręczeń i świadków, z wyłączeniem możliwości nakładania kar porządkowych.

Stanowisko systemowe ma swe oparcie także w licznych orzecznictwie sądów administracyjnych. Można w nim znaleźć orzeczenia dotyczące przepisów dyscyplinarnych ustawy o Policji, w których sądy administracyjne opowiadają się za samodzielnością jurysdykcyjną organów dyscyplinarnych, twierdząc, że mogą one ustalać, czy czyn będący przewinieniem dyscyplinarnym zawiera jednocześnie znamiona przestępstwa lub wykroczenia (zob. np. wyroki NSA z: 6 marca 2007 r., sygn. akt I OSK 789/06 i 15 grudnia 2011 r., sygn. akt I OSK 801/11), i podkreślają, iż postępowanie dyscyplinarne powinno być wszczęte oraz prowadzone niezależnie od postępowania karnego i może zostać zakończone orzeczeniem o wymierzeniu kary dyscyplinarnej jeszcze przed rozstrzygnięciem przez sąd karny o winie policjanta bądź uznaniu go za niewinnego. Uważają także za nietrafne założenie, że postępowanie dyscyplinarne prowadzone jest wyłącznie w związku z uzasadnionym przypuszczeniem popełnienia przez funkcjonariusza czynu przestępnego. Popełniony czyn zabroniony może być wprawdzie przewinieniem dyscyplinarnym, ale właściwą podstawą toczącego się postępowania dyscyplinarnego jest zawsze czyn wypełniający znamiona przewinienia dyscyplinarnego – naruszenie dyscypliny służbowej lub zasad etyki zawodowej policjanta (zob. wyrok NSA z 9 grudnia 2008 r., sygn. akt I OSK 1913/07). W tym miejscu można jeszcze przywołać takie orzeczenia sądów administracyjnych, w których podnoszono, że w postępowaniu dyscyplinarnym nie znajdują zastosowania zasady i rozwiązania właściwe dla postępowania karnego, jak np. zawieszenie postępowania dyscyplinarnego do czasu wydania orzeczenia w sprawie karnej (np. wyrok WSA w Warszawie z 1 czerwca 2005 r., sygn. akt II SA/Wa 466/05, wyrok WSA w Lublinie z 20 marca 2008 r., sygn. akt III SA/Lu 606/07).

Znaleźć też można przykłady orzeczeń, w których sądy wskazują na silniejszy związek między postępowaniem karnym a dyscyplinarnym; np. w wyroku z 6 grudnia 2006 r. WSA w Warszawie (sygn. akt II SA/Wa 1929/06) stwierdził: „Zgodzić się należy (...), że postępowanie dyscyplinarne jest postępowaniem samodzielnym i prowadzonym niezależnie od postępowania karnego, a funkcjonariusz Policji podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej niezależnie od odpowiedzialności karnej, na co wskazuje treść art. 132 ust. 4 ustawy (...). Jednakże ta dwutorowość ma swoje granice i oznacza jednocześnie, że kiedy – co należy szczególnie zaakcentować – jedynie do tego uprawniony prokurator bądź sąd uzna, że czyn nie wyczerpuje ustawowych znamion przestępstwa lub wykroczenia, to w kwalifikacji prawnej orzeczenia dyscyplinarnego nie może się ostać kwalifikacja stanowiąca o popełnionym przestępstwie, bądź o wykroczeniu. (...) Pozostawienie zaś w tej sytuacji, w kwalifikacji prawnej orzeczenia dyscyplinarnego, zarzutu popełnienia przez skarżącego m.in. przestępstwa (...), naruszyłoby konstytucyjną zasadę zawartą w art. 175 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, bowiem zgodnie z treścią tego przepisu, wymiar sprawiedliwości w Polsce sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne i sądy wojskowe”, NSA w wyroku z 13 kwietnia 2005 r. (sygn. akt OSK 1385/04) stwierdził: „(...) Niezależność postępowania powoduje, że możliwe jest nie tylko wszczęcie postępowania dyscyplinarnego, ale również jego zakończenie niezależnie od postępowania karnego. To stanowisko jest zasadne, ale rozumiane jako możliwość prowadzenia postępowania dyscyplinarnego wobec policjanta, a nawet zakończenia tego postępowania, jeśli dany czyn stanowi naruszenie dyscypliny służbowej. Natomiast (...) to w postępowaniu karnym dokonuje się ustalenia winy za popełnione przestępstwo, a nie w postępowaniu dyscyplinarnym. Jeżeli więc postępowanie dyscyplinarne prowadzone jest jedynie z uwagi na uzasadnione przypuszczenie popełnienia przez policjanta przestępstwa, to wynik tego postępowania jest zależny od wyniku prowadzonego postępowania karnego” (zob. także wyrok NSA z 19 stycznia 2007 r., sygn. akt I OSK 636/06).

5. Trybunał Konstytucyjny na potrzeby niniejszej sprawy odniósł się do przedstawionych wyżej stanowisk dotyczących relacji między postępowaniem dyscypli-

narnym i karnym, odwoławszy się do swych wcześniejszych wyroków. Należy bowiem zauważyć, że art. 132 ust. 4 ustawy o Policji (a także poprzedzający go art. 132 w brzmieniu: „Policjant ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną za popełnione przestępstwa i wykroczenia – niezależnie od odpowiedzialności karnej”) był już przedmiotem kontroli konstytucyjności.

I tak w wyroku z 8 października 2002 r. (sygn. K 36/00) Trybunał orzekł, że art. 132 ustawy o Policji 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. Rozpoznawany wówczas zarzut – najogólniej rzecz ujmując – opierał się na założeniu, że kwestionowany przepis umożliwia dwukrotne karanie za ten sam czyn. Trybunał uznał ten zarzut za nieuzasadniony, stwierdzając, że zasada *ne bis in idem* odnosi się do postępowania karnego, a więc nie wyraża zakazu pociągnięcia do odpowiedzialności dyscyplinarnej. Zdaniem Trybunału, nawet ukaranie policjanta przez sąd prawomocnym wyrokiem nie stoi na przeszkodzie wszczęciu przeciwko niemu postępowania dyscyplinarnego; jego wynik skutkuje wszak odpowiedzialnością inną niż karna. „Bliskość” odpowiedzialności karnej i dyscyplinarnej, wyrażająca się w ich represyjnym charakterze, nie oznacza ich tożsamości. Trybunał zaznaczył przy tym, że w trybie postępowania dyscyplinarnego w ogóle nie może dojść do skazania (uniewinnienia) za przestępstwo, jest to bowiem prawnie niedopuszczalne.

Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 2 września 2008 r. (sygn. K 35/06), w którym orzekł z kolei o zgodności wymienionego wyżej art. 132 ust. 4 ustawy o Policji z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, odpowiedzialność dyscyplinarna policjanta – niezależnie od jego odpowiedzialności karnej – może być dla niego wysoce dolegliwa z uwagi na możliwość orzeczenia wobec niego sankcji, którym nie podlegają osoby znajdujące się poza służbą w Policji. Niemniej jednak nie dochodzi do naruszenia zasady, że ten sam czyn może stanowić tylko jedno przestępstwo. Ten sam czyn może być bowiem zarówno przestępstwem, jak i przewinieniem dyscyplinarnym. Odpowiedzialność dyscyplinarna za ten czyn ma inny charakter niż odpowiedzialność karna i jest od niej niezależna. Delikt dyscyplinarny oceniany jest bowiem nie tylko w płaszczyźnie normatywnej, ale także zawodowej i etycznej. W konsekwencji także problemu winy nie można ujmować wyłącznie w kategoriach prawnopozytywnych, a tym bardziej wyłącznie w aspekcie prawa karnego i postępowania karnego. Innymi słowy – jeśli przewinienie dyscyplinarne wypełnia jednocześnie znamiona przestępstwa lub wykroczenia, to z punktu widzenia odpowiedzialności dyscyplinarnej czyn będący podstawą odpowiedzialności dyscyplinarnej musi być kwalifikowalny jako „naruszenie dyscypliny służbowej lub nieprzestrzeganie zasad etyki zawodowej”. Z tego powodu skazanie policjanta prawomocnym wyrokiem sądu nie stoi na przeszkodzie wszczęciu wobec niego postępowania dyscyplinarnego i odwrotnie, a popełnienie przez policjanta przestępstwa lub wykroczenia, bez względu na przepisy prawa karnego przewidujące sankcje za ingerencję w dobra prawnie chronione, może być sprzeniewierzeniem się obowiązkowi policjanta jako funkcjonariusza publicznego i powodować odpowiedzialność dyscyplinarną.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że egzekwowanie odpowiedzialności dyscyplinarnej policjantów, niezależnie od odpowiedzialności karnej, prowadzić może w pewnych sytuacjach do ograniczenia korzystania z ich konstytucyjnych wolności i praw (w tym wolności, dostępu do służby publicznej i wykonywania zawodu). Nie jest to jednak nadmierna i nieproporcjonalna ingerencja w sferę wolności policjanta. Wprowadzenie odpowiedzialności dyscyplinarnej policjantów (oraz pozostałych służb mundurowych) jest bowiem nie tylko uzasadnione, ale i konieczne w demokratycznym państwie prawnym dla jego bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz wolności i praw innych osób, a ograniczenie to nie narusza istoty przyznanych policjantom wolności i praw (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Objęcie służb mundurowych niezależną od karnej odpowiedzialnością dyscyplinarną jest uzasadnione przede

wszystkim społeczną rolą tych formacji, charakterem powierzonych im zadań i kompetencji oraz związanym z ich działalnością publicznym zaufaniem. Trybunał dodał, że wprowadzony model odpowiedzialności dyscyplinarnej policjantów służy także publicznej wiarygodności Policji.

Dotychczasowe rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego i sposób ich uzasadnienia, które Trybunał w niniejszym składzie podtrzymuje, wskazują, że Trybunał opiera się na stanowisku określanym w literaturze mianem systemowego. W świetle tych ustaleń założenie przyjęte w skardze konstytucyjnej, że między postępowaniem dyscyplinarnym a karnym zachodzi tego rodzaju relacja, iż wynik postępowania karnego powinien bezpośrednio oddziaływać na wynik postępowania dyscyplinarnego, nie może się więc ostać. Zgodnie z przeprowadzoną analizą, podstawą odpowiedzialności dyscyplinarnej jest popełnienie przewinienia dyscyplinarnego, którego istota jest odmienna od przestępstwa lub wykroczenia. Jak wcześniej zaznaczał to Trybunał, granice są tu wprawdzie płynne, ale nie ma podstaw normatywnych, by je zatrzeć. Ukaranie za przestępstwo nie wyłącza możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności dyscyplinarnej, ale zarazem – ze względu na niezależność każdego z rodzajów odpowiedzialności i inny ich cel – uniewinnienie w sprawie karnej nie uniemożliwia pociągnięcia funkcjonariusza do odpowiedzialności dyscyplinarnej, gdyż nie wyklucza ustalenia, że zachowanie danej osoby było przewinieniem dyscyplinarnym, bo naruszało np. zasady etyki zawodowej (zob. też W. Wróbel, A. Zoll, *Polskie prawo karne. Część ogólna*, Kraków 2010, s. 31).

6. Przyjęty rezultat interpretacyjny znajduje nadto uzasadnienie systemowe. Rozważając relacje między odpowiedzialnością dyscyplinarną i odpowiedzialnością karną nie można tracić z pola widzenia, że odpowiedzialność dyscyplinarna jest jednym, ale nie jedynym przewidzianym w ustawie o Policji instrumentem, który ma stanowić gwarancję przestrzegania zasad deontologii zawodowej i wartości współkształtujących etos zawodu policjanta.

Zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy o Policji służbę w Policji może pełnić obywatel polski o nieposzlakowanej opinii, który nie był skazany prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, korzystający z pełni praw publicznych. Jak stwierdził Trybunał w wyroku o sygn. K 35/06: „Nie do pogodzenia wręcz z podstawowymi zasadami funkcjonowania służb mundurowych, a zwłaszcza Policji, byłoby to, iż fakt skazania policjanta za przestępstwo nie pociągałby za sobą także określonych skutków w jego stosunku służbowym. Fakt popełnienia przestępstwa lub wykroczenia przez policjanta, bez względu na przepisy prawa karnego przewidujące sankcje za ingerencję w dobra prawnie chronione, stanowi sprzeniewierzenie się obowiązkom policjanta jako funkcjonariusza publicznego”.

Pierwszym instrumentem, przewidzianym w ustawie o Policji, jest zawieszenie policjanta w czynnościach służbowych. W razie wszczęcia przeciwko policjantowi postępowania karnego w sprawie o przestępstwo umyślne, ścigane z oskarżenia publicznego, zawiesza się go w czynnościach służbowych na czas nie dłuższy niż 3 miesiące (art. 39 ust. 1 ustawy o Policji). Natomiast w razie wszczęcia przeciwko niemu postępowania karnego w sprawie o przestępstwo nieumyślne, ścigane z oskarżenia publicznego lub postępowania dyscyplinarnego można go zawiesić na czas nie dłuższy niż 3 miesiące (art. 39 ust. 2 ustawy o Policji), przy czym w szczególnie uzasadnionych przypadkach okres zawieszenia w czynnościach służbowych można przedłużyć do czasu ukończenia postępowania karnego (art. 39 ust. 3 ustawy o Policji).

Drugim instrumentem jest zwolnienie ze służby. Ustawodawca przyjął, że skazanie prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne, ścigane z oskarżenia publicznego, jest przesłanką obligatoryjnego zwolnienia Policjanta ze służby (art. 41 ust. 1 pkt 4 ustawy o Policji), natomiast skazanie prawomocnym wyrokiem sądu za inne przestępstwo może być

przyczyną zwolnienia ze służby (a zatem pozostaje w sferze tzw. uznania administracyjnego, art. 41 ust. 2 pkt 2 ustawy o Policji). Fakultatywną przyczyną zwolnienia jest także popełnienie czynu o znamionach przestępstwa, jeżeli popełnienie czynu jest oczywiste i uniemożliwia pozostawanie policjanta w służbie (art. 41 ust. 2 pkt 8 ustawy o Policji). Tym samym ustawodawca postanowił, że popełnienie przestępstwa, a także skazanie za nie, ma wpływ na stosunek służbowy policjanta, przy czym wpływ ten jest zróżnicowany wedle rodzaju przestępstwa i winy.

Ustawa o Policji przewiduje możliwość uchylecia lub stwierdzenia nieważności decyzji o zwolnieniu ze służby w Policji z powodu jej wadliwości (art. 42 ust. 1 ustawy o Policji). Uchylenie lub stwierdzenie nieważności decyzji stanowi podstawę do przywrócenia do służby na stanowisko równorzędne. Art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a. wskazuje, że podstawą wznowienia postępowania może być decyzja, wydana w oparciu o inną decyzję lub orzeczenie sądu, które zostało następnie uchylone lub zmienione, a dodatkowo art. 42 ust. 7 ustawy o Policji przewiduje odpowiednie zastosowanie art. 42 ust. 1-6 do policjanta zwolnionego ze służby na podstawie m.in. art. 41 ust. 2 pkt 8 ustawy o Policji, jeżeli postępowanie karne zostało zakończono prawomocnym wyrokiem uniewinniającym albo orzeczeniem o umorzeniu postępowania z powodu niepopełnienia przestępstwa lub braku ustawowych znamion czynu zabronionego.

Art. 41 ust. 2 pkt 8 ustawy o Policji, przewidujący możliwość zwolnienia ze służby policjanta w przypadku popełnienia czynu o znamionach przestępstwa, jeżeli popełnienie czynu jest oczywiste i uniemożliwia pozostawanie w służbie, był przedmiotem kontroli konstytucyjności w powoływanym wyroku o sygn. K 35/06. Trybunał oceniał wówczas między innymi, czy omawiana fakultatywna przesłanka zwolnienia ma charakter ograniczenia nieproporcjonalnego i wskazał, że: „Z analizy art. 41 i art. 25 ust. 1 ustawy o Policji wynika, że poszczególne przesłanki zwolnienia funkcjonariuszy ze służby ustawodawca wiąże z kryteriami niekaralności i nieposzlakowanej opinii, jakie muszą spełniać kandydaci ubiegający się o pracę w Policji. Fakultatywna decyzja zwolnienia policjanta ze służby na podstawie art. 41 ust. 2 pkt 8 ustawy o Policji związana jest z utratą przez policjanta kwalifikacji nieposzlakowanej opinii na skutek oczywistego popełnienia czynu o znamionach przestępstwa, którego charakter uniemożliwia dalsze pozostawanie danego policjanta w służbie. Niewątpliwie celem kwestionowanego przepisu jest usunięcie z Policji tych policjantów, którzy w sposób oczywisty popełnili czyny o znamionach przestępstwa, a charakter tychże czynów wskazuje na to, że popełniono je w wyniku motywacji zasługującej na szczególne potępienie w oczach opinii publicznej. W interesie państwa i jego obywateli leży jak najszybsze usunięcie z Policji funkcjonariuszy, których czyn jest oczywisty i uniemożliwia dalsze pełnienie przez nich służby, zatem zaskarżony przepis – właściwie stosowany – służy ochronie interesu publicznego”.

Wprowadzenie przez ustawodawcę zróżnicowanych rozwiązań dotyczących wpływu pociągnięcia policjanta do odpowiedzialności karnej na sam stosunek służbowy (zróżnicowanie konsekwencji służbowych w zależności od rodzaju przestępstwa), a jednocześnie odrębne uregulowanie odpowiedzialności dyscyplinarnej jako niezależnej od odpowiedzialności karnej wzmacnia tezę, że wyodrębnienie deliktów dyscyplinarnych wypełniających znamiona przestępstwa lub wykroczenia służy ocenie ciężaru gatunkowego takiego deliktu z punktu widzenia istoty i celu tej odpowiedzialności, a nie oznacza upoważnienia do przypisania obwinionemu w postępowaniu dyscyplinarnym popełnienia czynu przestępnego. Omówione regulacje dowodzą, że prawodawca przestrzega zatem konstytucyjnej zasady, iż o popełnieniu czynu zabronionego pod groźbą kary może orzec sąd, a nie organ dyscyplinarny.

7. Trybunał Konstytucyjny dostrzegł, że w praktyce, podobnie jak w sprawie skarżącego, przy opisie czynu będącego podstawą odpowiedzialności dyscyplinarnej, organy dyscyplinarne często wprost przywołują przepisy kodeksu karnego, co dodatkowo może wzmacniać

przekonanie o zbieżności odpowiedzialności dyscyplinarnej i karnej. W świetle przeprowadzonej wcześniej analizy powołanie przepisów kodeksu karnego w rozstrzygnięciu dyscyplinarnym, jeśli w ogóle ma miejsce, oznacza jedynie stwierdzenie, że dany czyn wypełnia znamiona przestępstwa, nie jest natomiast materialną podstawą orzeczenia dyscyplinarnego. Powołanie przepisów kodeksu karnego ma więc charakter pomocniczy podczas kwalifikowania przewinienia dyscyplinarnego, co wiąże się między innymi z brakiem typizacji tych przewinień.

W myśl art. 135j ust. 2 ustawy o Policji orzeczenie w sprawie dyscyplinarnej powinno zawierać: 1) oznaczenie przełożonego dyscyplinarnego, 2) datę wydania orzeczenia, 3) stopień, imię i nazwisko oraz stanowisko służbowe obwinionego, 4) opis przewinienia dyscyplinarnego zarzucanego obwinionemu wraz z kwalifikacją prawną, 5) rozstrzygnięcie o niewinnieniu, stwierdzeniu winy i odstąpieniu od ukarania lub wymierzeniu kary dyscyplinarnej albo umorzeniu postępowania dyscyplinarnego, 6) uzasadnienie faktyczne i prawne orzeczenia, 7) pouczenie o prawie, terminie i trybie wniesienia odwołania, 8) podpis, z podaniem stopnia, imienia i nazwiska przełożonego dyscyplinarnego, oraz pieczęć jednostki organizacyjnej Policji.

Zgodnie z przywołanym przepisem istotnym elementem orzeczenia jest między innymi opis przewinienia dyscyplinarnego zarzucanego obwinionemu, a w szczególności kwalifikacja prawna i uznanie obwinionego winnym (pkt 4 i 5). Jak wynika z wcześniejszych ustaleń dotyczących charakteru odpowiedzialności dyscyplinarnej i jej relacji z odpowiedzialnością karną, kwalifikacja prawna w przypadku odpowiedzialności dyscyplinarnej winna dotyczyć naruszenia dyscypliny służbowej lub zasad etycznych i nie powinna ograniczać się do wskazania przepisów karnych opisujących znamiona przestępstwa (wykroczenia). Przedmiotem postępowania dyscyplinarnego nie jest bowiem odpowiedzialność za czyn zabroniony przez ustawę karną. Jak wcześniej to zaznaczono, w przypadku deliktu dyscyplinarnego natura czynów nagannych jest inna niż czynów będących przedmiotem postępowania karnego. I choć granice pomiędzy nimi mogą być w niektórych wypadkach nieostre, to organ dyscyplinarny nie może ich zatrzeć, gdyż w ten sposób naruszałby zasadę określoną w art. 42 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którą każdego uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu. Formalnie rzecz biorąc, jeśli policjant dopuścił się czynu zabronionego, który nie może być kwalifikowany jednocześnie jako naruszenie dyscypliny służbowej lub zasad etycznych, nie ma podstaw do wszczęcia przeciwko niemu postępowania dyscyplinarnego. Popelnienie czynu zabronionego może być natomiast podstawą zawieszenia policjanta w obowiązkach służbowych lub zwolnienia go ze służby (zob. cz. III, pkt 6 uzasadnienia), co wiąże się z warunkami pełnienia służby w Policji.

W swym stanowisku Prokurator Generalny zauważył, że w orzeczeniu dyscyplinarnym wydanym w sprawie skarżącego przyjęto: po pierwsze, iż jego kontakty ze światem przestępczym znacznie wykraczały poza te, które związane były z wykonywaniem przez niego obowiązków służbowych, i pod drugie, że skarżący dopuścił się określonych przestępstw. W świetle analizowanych wcześniej uregulowań ustawy o Policji i dotychczasowego orzecznictwa Trybunału, trafne jest spostrzeżenie Prokuratora Generalnego, że to drugie ustalenie wykroczyło poza kompetencje organu dyscyplinarnego. Jego ocena dotyczy jednak sfery stosowania prawa, i jako taka nie leży w kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, który rozstrzyga o zgodności zaskarżonego aktu normatywnego z aktem hierarchicznie wyższym. Nie można wykluczyć, że w sprawie dyscyplinarnej skarżącego doszło na naruszenia jego praw, ale nawet jeśli naruszenie takie miało miejsce, to jego źródłem nie jest treść kwestionowanej w skardze konstytucyjnej regulacji.

8. Omówiwszy relacje między postępowaniem dyscyplinarnym i postępowaniem karnym, Trybunał Konstytucyjny dokonał analizy zakwestionowanego w skardze konstytucyjnej art. 135r ust. 5 ustawy o Policji.

Zgodnie z art. 135r ust. 1 ustawy o Policji postępowanie dyscyplinarne zakończone prawomocnym orzeczeniem wznawia się, jeżeli: 1) dowody, na podstawie których ustalono istotne dla sprawy okoliczności, okazały się fałszywe; 2) zostały ujawnione istotne dla sprawy okoliczności, które nie były znane w toku postępowania dyscyplinarnego; 3) orzeczenie wydano z naruszeniem obowiązujących przepisów, jeżeli mogło to mieć wpływ na treść orzeczenia; 4) orzeczenie zostało wydane w oparciu o inną decyzję lub orzeczenie sądu, które zostały następnie uchylone lub zmienione.

Wobec przyjętego w ustawie o Policji założenia niezależności odpowiedzialności dyscyplinarnej i karnej, konsekwentnie nie przewidziano odrębnej przesłanki wznowienia postępowania dyscyplinarnego w sytuacji, w której już po wydaniu orzeczenia dyscyplinarnego policjant zostaje uniewinniony w sprawie karnej dotyczącej tego samego czynu, który zakwalifikowano jako przewinienie dyscyplinarne. Mechanizm odpowiedzialności dyscyplinarnej – co wykazano wyżej – nawet przy tożsamości czynu (czynów) przewiduje inną jego kwalifikację, inaczej ujmuje kwestię winy, co oznacza, że uniewinnienie w sprawie karnej nie przesądza o braku podstaw do pociągnięcia policjanta do odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Ze względu na złożony charakter odpowiedzialności dyscyplinarnej, w tym typizacji deliktów dyscyplinarnych, czyny leżące u podstaw tej odpowiedzialności mogą być jednocześnie relewantne z punktu widzenia innych rodzajów odpowiedzialności, przy czym nie tylko odpowiedzialności karnej, o czym była już mowa, ale także cywilno- czy administracyjno-prawnej. Uzasadnione przypuszczenie popełnienia przez policjanta przewinienia dyscyplinarnego może się pojawić zatem także jako następstwo decyzji lub orzeczenia sądu wydanego w innej sprawie; wówczas może mieć miejsce sytuacja, w której organ dyscyplinarny „w oparciu” o tę decyzję lub orzeczenie rozstrzygnie sprawę dyscyplinarną. Uchylenie lub zmiana decyzji lub orzeczenia leżących u podstaw orzeczenia dyscyplinarnego stanowi wówczas podstawę wznowieniową. Z taką sytuacją nie mamy jednak do czynienia, jeżeli decyzja lub orzeczenie sądu, związane z zachowaniem policjanta relewantnym z punktu widzenia odpowiedzialności dyscyplinarnej, wydane zostały w toku postępowania dyscyplinarnego lub po jego zakończeniu – w takim przypadku bowiem przypuszczenie popełnienia przez policjanta przewinienia dyscyplinarnego musi opierać się na odmiennych niż rozstrzygnięcie innego organu okolicznościach. Oczywiście może się okazać, że powody, które doprowadzą do zmiany lub uchylenia rozstrzygnięcia w sprawie innej niż dyscyplinarna, będą z punktu widzenia postępowania dyscyplinarnego istotne, ale wówczas, aby mogły doprowadzić do jego wznowienia – muszą spełniać inną niż określona w art. 135r ust. 1 pkt 4 ustawy o Policji przesłankę, np. przesłankę ujawnienia istotnych dla sprawy okoliczności, które nie były znane w toku postępowania dyscyplinarnego (art. 135r ust. 1 pkt 2 ustawy o Policji). Należy zauważyć, że w swym orzecznictwie NSA wskazuje, że przez istotną dla sprawy okoliczność należy rozumieć każdą okoliczność, która mogłaby mieć wpływ na sposób zakończenia postępowania dyscyplinarnego, i że nie można zawężać pojęcia okoliczności istotnych wyłącznie do nowych okoliczności faktycznych (zob. wyrok NSA z 21 grudnia 2006 r., sygn. akt I OSK 527/06).

Analiza art. 135r ust. 1 ustawy o Policji prowadzi zatem do wniosku, że uniewinnienie w postępowaniu karnym dotyczącym tego samego czynu, który leżał wcześniej u podstaw odpowiedzialności dyscyplinarnej policjanta ukaranego karą wydalenia ze służby, nie jest odrębną podstawą wznowieniową. Jak wynika z wcześniejszych rozważań Trybunału Konstytucyjnego o relacji między odpowiedzialnością dyscyplinarną w Policji a odpowiedzialnością karną, w tym przede wszystkim z wyroków, w których Trybunał orzekł o konstytucyjności

konstrukcji odpowiedzialności dyscyplinarnej opartej na założeniu o niezależności obydwu rodzajów odpowiedzialności, z punktu widzenia standardu konstytucyjnego nie jest konieczne, by wprowadzać tak określoną odrębną przyczynę wznowienia postępowania dyscyplinarnego.

Przeprowadzona analiza podstaw wznowienia postępowania dyscyplinarnego w Policji dowodzi, że założenie leżące u podstaw skargi konstytucyjnej nie znajduje potwierdzenia także w tej płaszczyźnie. Formalnie skarżący kwestionuje (zakresowo) art. 135r ust. 5 ustawy o Policji wprowadzający temporalne ograniczenie prawa do wznowienia postępowania dyscyplinarnego, obejmujące wszystkie przyczyny wznowienia, podkreślając przy tym, że istotą jego skargi nie jest zakwestionowanie samego 5-letniego terminu, ale brak możliwości wznowienia postępowania w określonej sytuacji. Tymczasem sytuacja tego rodzaju nie jest w ogóle odrębną przesłanką wznowienia postępowania dyscyplinarnego.

9. Sprawa, na tle której wniesiono skargę konstytucyjną, obrazuje złożoność relacji między odpowiedzialnością karną i odpowiedzialnością dyscyplinarną, w sytuacji gdy mamy do czynienia z ich zbiegiem. Na jej przykładzie widać z dużą ostrością, że ta złożoność wobec braku typizacji przewinień dyscyplinarnych może w praktyce prowadzić do zacierania się różnic między przewinieniem dyscyplinarnym a przestępstwem (lub wykroczeniem), czy dokładniej – między przedmiotem postępowania dyscyplinarnego a przedmiotem postępowania karnego. W takiej sytuacji rozstrzygnięcia organu dyscyplinarnego i sądu karnego, oceniających to samo zachowanie policjanta, ale zawsze przecież z innego punktu widzenia, mogą być nie tylko różne, ale nawet – jak w przypadku skarżącego – skrajnie różne (w postępowaniu dyscyplinarnym – wymierzenie kary wydalenia ze służby, w postępowaniu karnym – uniewinnienie).

Trybunał Konstytucyjny wykazał wyżej, że złożoność ta jest wpisana w konstrukcję odpowiedzialności dyscyplinarnej, opartej na zasadzie jej odrębności i niezależności od odpowiedzialności karnej, a konstrukcja taka ma silną podstawę aksjologiczną i nie narusza standardu konstytucyjnego, w tym w szczególności zasady *ne bis in idem*. Trzeba bowiem uwzględnić, że odpowiedzialność dyscyplinarna nie ma charakteru powszechnego, obejmuje poszczególne grupy zawodowe i wiąże się z potrzebą ochrony wartości charakterystycznych dla każdej z tych grup; mając charakter represyjny, nie jest jednak odpowiedzialnością karną. Konsekwencją takiej konstrukcji odpowiedzialności dyscyplinarnej jest też samodzielność jurysdykcyjna organów dyscyplinarnych, które rozstrzygają, czy czyn stanowiący przewinienie dyscyplinarne wypełnia jednocześnie znamiona przestępstwa lub wykroczenia, ale czynią to z punktu widzenia celu tej odpowiedzialności i nie są upoważnione do rozstrzygania, że dana osoba popełniła przestępstwo lub wykroczenie (zob. cz. III, pkt 4 i 5 uzasadnienia).

Na tle uregulowań ustawy o Policji, Trybunał Konstytucyjny – odwołując się do ustaleń doktryny i orzecznictwa – wskazał, że możliwy jest taki rezultat interpretacyjny przepisów tej ustawy wyznaczających relację między odpowiedzialnością dyscyplinarną i karną, który jest uzgadnialny ze standardem konstytucyjnym. Opiera się on na założeniu odmiennej od przestępstw i wykroczeń natury przewinień dyscyplinarnych i różnych celów odpowiedzialności karnej i dyscyplinarnej. W tak ukształtowanym modelu, co Trybunał podkreśla raz jeszcze, odpowiedzialność dyscyplinarna jest gwarancją przestrzegania norm określających deontologię danego zawodu oraz ochrony wartości wyznaczających jego aksjologię; nie jest natomiast dodatkowym rodzajem odpowiedzialności za popełnienie przestępstwa lub wykroczenia. Innymi słowy, chodzi tu o różne typy norm, których przekroczenie jest sankcjonowane odpowiednio w toku postępowania dyscyplinarnego i w toku postępowania karnego. Jak Trybunał zaznaczył w punkcie 6 cz. III uzasadnienia, na gruncie ustawy o Policji prawo-

dawca przewidział różne konsekwencje dla stosunku służbowego w przypadku naruszenia różnych typów norm: jeśli policjant popełnia przewinienie dyscyplinarne, wówczas ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną, jeśli wszczęto przeciwko niemu postępowanie karne lub został skazany prawomocnym wyrokiem sądu, zostaje zawieszony w czynnościach służbowych lub zwolniony ze służby wobec niespełnienia warunków pełnienia służby określonych w art. 25 ust. 1 ustawy o Policji.

Ukształtowany w ustawie o Policji model odpowiedzialności dyscyplinarnej jest kompletny w tym sensie, że prawidłowo stosowany umożliwia rozwiązanie zbiegu odpowiedzialności dyscyplinarnej z odpowiedzialnością karną, z poszanowaniem zasady *ne bis in idem* i zachowaniem odrębności jurysdykcyjnej organu dyscyplinarnego i sądu karnego.

Trybunał dostrzega, że ze względu na brak typizacji przewinień dyscyplinarnych, a w szczególności wobec charakteru wiążących policjanta zasad etycznych, nie można stwierdzić, iżby popełnienie przez policjanta jakiegokolwiek przestępstwa lub wykroczenia, na służbie, pozostającego w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych, lub poza służbą, niepozostającego w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych, zawsze mogło być kwalifikowane jako „naruszenie dyscypliny służbowej lub [nieprzestrzeganie] zasad etyki zawodowej”, ale także, iż w praktyce niewykluczone jest, że popełnienie przestępstwa lub wykroczenia, niezależnie od jego rodzaju, tak kwalifikowane być może. Wówczas może się zdarzyć, że postępowanie dyscyplinarne będzie bardzo zbliżone do postępowania karnego lub nawet tożsame podmiotowo i przedmiotowo z postępowaniem karnym. Jest to dostrzegalne także w praktyce sądów administracyjnych, które wskazują, że dwutorowość obydwu postępowań ma swe granice wtedy, gdy postępowanie dyscyplinarne jest prowadzone jedynie z uwagi na uzasadnione przypuszczenie popełnienia przez policjanta przestępstwa. Jeśli zatem jedyną podstawą odpowiedzialności dyscyplinarnej Policjanta miałyby być popełnienie przestępstwa lub wykroczenia, to możliwe byłoby to tylko wówczas, gdyby wcześniej sąd orzekł, że dana osoba dopuściła się czynu zabronionego pod groźbą kary. Ustalenia takiego nie może bowiem samodzielnie dokonać organ dyscyplinarny.

Aby uniknąć tego rodzaju zbiegu i rozstrzygnąć wątpliwości, które mogą pojawić się w praktyce, prawodawca powinien rozważyć bardziej szczegółowe uregulowanie relacji między postępowaniem dyscyplinarnym i karnym w takiej szczególnej sytuacji, ewentualnie tego rodzaju zbieg wykluczyć. Chodzi przy tym o jak najbardziej efektywne zabezpieczenie praw i wolności osoby, której zarzuca się popełnienie przewinienia dyscyplinarnego jedynie na podstawie przypuszczenia, iż popełniła przestępstwo lub wykroczenie, tym bardziej że postępowanie dyscyplinarne ma cechy procesu inkwizycyjnego – przykładowo, nie tylko że organy dyscyplinarne mają mniejsze niż sąd karny uprawnienia w sferze dowodowej, ale i obwinionemu w tym postępowaniu nie przysługują tak silne gwarancje jak w postępowaniu karnym. Prawodawca może rozwiązać sygnalizowany problem za pomocą różnych instytucji, przede wszystkim procesowych, choćby przez wyraźne uregulowanie możliwości zawieszenia postępowania dyscyplinarnego do czasu wydania orzeczenia przez sąd karny, co uczynił w niektórych regulacjach odpowiedzialności zawodowej poszczególnych grup zawodowych (por. np. art. 86 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze, Dz. U. z 2015 r. poz. 615, ze zm.; art. 67 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych, Dz. U. z 2016 r. poz. 233; zob. uwagi SN zawarte w uzasadnieniu uchwały SN w sprawie o sygn. akt I KZP 8/06). Mechanizm taki miałby charakter gwarancyjny wobec osób pociąganych do odpowiedzialności dyscyplinarnej w sytuacji, w której jedynym zarzutem popełnienia przewinienia dyscyplinarnego jest popełnienie czynu kwalifikowanego jako przestępstwo lub wykroczenie, a jednocześnie zapobiegałby możliwej rozbieżności między orzeczeniem organu dyscyplinarnego a orzeczeniem sądu karnego. Jest to szczególnie ważne wtedy, gdy sankcja dyscyplinarnego

na jest tak wysoce dolegliwa, jak wydalenie ze służby, a ustawa o Policji nie przewiduje możliwości jej zatarcia (art. 135q ustawy o Policji).

To, że przyjęta w ustawie o Policji konstrukcja odpowiedzialności dyscyplinarnej nie narusza standardu konstytucyjnego, nie znaczy, że prawodawca nie może jej zmienić, na przykład w ten sposób, iż wzmacni gwarancje osób pociągniętych do odpowiedzialności dyscyplinarnej, także w zakresie możliwości wznowienia postępowania dyscyplinarnego i określenia jego granic czasowych. W art. 135r ust. 5 o Policji ustawodawca przyjął konstrukcję temporalnego ograniczenia prawa do wznowienia postępowania dyscyplinarnego, bez względu na przesłanki wznowienia, a także niezależnie od rodzaju przewinienia dyscyplinarnego czy wymierzonej kary dyscyplinarnej. Postępowanie dyscyplinarne ma, według Trybunału, podobnie jak postępowanie karne, charakter represyjny; różni się ono od postępowania karnego w szczególności naturą czynów nagannych kwalifikowanych jako delikty dyscyplinarne oraz tym, że postępowanie dyscyplinarne nie jest wymiarem sprawiedliwości w rozumieniu art. 175 ust. 1 ustawy zasadniczej. Trybunał dostrzegł też, że z uwagi na złożony charakter odpowiedzialności dyscyplinarnej sprawy dyscyplinarne mogą mieć charakter spraw cywilnych, administracyjnych czy wreszcie karnych. Na tym tle Trybunał sygnalizuje prawodawcy, że powinien rozważyć, czy jeśli kara dyscyplinarna stanowi substytut kary kryminalnej lub środka karnego, nie byłoby pożądane wprowadzenie zbliżonej do przyjętej w postępowaniu karnym konstrukcji wznowienia postępowania, ograniczonego terminowo tylko w przypadku wznowienia postępowania na niekorzyść oskarżonego.

10. Analiza przepisów ustawy o Policji regulujących postępowanie dyscyplinarne a dotyczących sytuacji, gdy czyn stanowiący przewinienie dyscyplinarne wypełnia jednocześnie znamiona przestępstwa lub wykroczenia, dokonana z uwzględnieniem wcześniejszego orzecznictwa Trybunału, uzasadnia przyjęcie odmiennych założeń i odmiennych rezultatów interpretacyjnych niż te, które przyjęto w skardze konstytucyjnej, przede wszystkim dotyczących relacji między postępowaniem dyscyplinarnym i karnym.

Trybunał stwierdził, że wskazany przez skarżącego brak regulacji umożliwiającej wznowienie postępowania dyscyplinarnego w opisanej przez skarżącego sytuacji nie wynika wprost z zaskarżonego art. 135r ust. 5 ustawy o Policji. Okoliczność ta jest doniosła dla merytorycznego rozpoznania zarzutów sformułowanych w skardze. Skoro możliwa, a nawet uzasadniona, jest inna interpretacja przepisu zaskarżonego i jego otoczenia normatywnego, to, aby ocenić jego zgodność ze wskazanymi w skardze wzorcami kontroli, Trybunał Konstytucyjny musiałby istotnie zrekonstruować skargę konstytucyjną, mianowicie: 1) przedmiotem kontroli musiałby uczynić art. 135r ust. 1 ustawy o Policji w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości wznowienia postępowania dyscyplinarnego, zakończonego orzeczeniem o uznaniu funkcjonariusza Policji winnym popełnienia przewinienia dyscyplinarnego wypełniającego jednocześnie znamiona przestępstwa i wymierzającego karę dyscyplinarną wydalenia ze służby, gdy został on następnie w postępowaniu karnym dotyczącym tego samego czynu prawomocnie uniewinniony i to przy wykazaniu, że postępowania te mogą być lub w praktyce bywają tożsame przedmiotowo lub 2) art. 135r ust. 5 ustawy o Policji w całej jego treści, gdyż przy braku opisanej przez skarżącego przesłanki wznowieniowej, to właśnie ograniczenie temporalne samo przez się uniemożliwia wznowienie postępowania po upływie 5 lat od uprawomocnienia się orzeczenia dyscyplinarnego niezależnie od zrealizowania się którejkolwiek z przesłanek wznowieniowych. W niniejszej sprawie, taka rekonstrukcja przedmiotu kontroli pociągałaby za sobą także konieczność przeformułowania zarzutów, czego Trybunał nie jest władny uczynić, gdyż jest związany zakresem zaskarżenia wskazanym w skardze konstytucyjnej, obejmującym nie tylko wskazany akt normatywny, wzorce kontroli, ale także sformułowany

zarzut (art. 50 ust. 1 i 2 ustawy o TK z 2015 r.). W szczególności Trybunał Konstytucyjny, wobec stwierdzenia skarżącego, że przedmiotem jego zarzutów nie jest samo temporalne ograniczenie możliwości wznowienia postępowania dyscyplinarnego, nie może uczynić przedmiotem kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie art. 135r ust. 5 ustawy o Policji w całej jego treści. Ocena prawa do wznowienia postępowania, także w jego aspekcie temporalnym, z punktu widzenia konstytucyjnego prawa do sądu i sprawiedliwej procedury, na co zwracają w swych stanowiskach, przywoławszy orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Sejm i Prokurator Generalny – musi przebiegać w wielu płaszczyznach. Trybunał nie może zastąpić skarżącego i sam sformułować w tym zakresie zarzutów wobec art. 135r ust. 5 ustawy o Policji.

Wobec powyższego skarga konstytucyjna kwestionująca zgodność art. 135r ust. 5 ustawy o Policji w zakresie, w jakim uniemożliwia wznowienie postępowania dyscyplinarnego, zakończonego orzeczeniem o uznaniu funkcjonariusza Policji winnym popełnienia przewinienia dyscyplinarnego wypełniającego jednocześnie znamiona przestępstwa i wymierzającego karę dyscyplinarną wydalenia ze służby, gdy został on następnie w postępowaniu karnym dotyczącym tego samego czynu prawomocnie uniewinniony, z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 w związku z art. 77 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 77 ust. 1 Konstytucji jest oparta na założeniu o takim charakterze relacji między odpowiedzialnością dyscyplinarną i karną, które jest nieuzasadnione w świetle ustawowej konstrukcji odpowiedzialności dyscyplinarnej policjantów oraz dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego zasady niezależności odpowiedzialności dyscyplinarnej i odpowiedzialności karnej policjantów. Skarżący, formułując swe zarzuty wobec tak opisanego przedmiotu skargi, nie obalił domniemania konstytucyjności kwestionowanego zakresowo art. 135r ust. 5 ustawy o Policji; w istocie nie przywołał dowodów i przekonujących argumentów prawnych uzasadniających przyjętą w skardze konstytucyjnej podstawową tezę o relacji między odpowiedzialnością dyscyplinarną i odpowiedzialnością karną. Przeprowadzona przez Trybunał analiza otoczenia normatywnego art. 135r ust. 5 ustawy o Policji i dotychczasowego orzecznictwa Trybunału (przede wszystkim dotyczącego art. 132 ust. 4 ustawy o Policji statuującego zasadę niezależności obu rodzajów odpowiedzialności) dowodzi, że brak możliwości wznowienia postępowania dyscyplinarnego w sytuacji opisanej przez skarżącego jest konsekwentny na gruncie przyjętej przez prawodawcę konstrukcji odpowiedzialności dyscyplinarnej policjantów i sam przez się nie narusza konstytucyjnego standardu. Opisane okoliczności – wobec tak ujętych zarzutów w skardze – uniemożliwiają Trybunałowi skonfrontowanie przedmiotu skargi ze wskazanymi w niej wzorcami kontroli, co w sentencji wyraża się rozstrzygnięciem o zgodności przedmiotu i wzorca kontroli konstytucyjności.

Zważywszy powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego TK Julii Przyłębskiej
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 14 czerwca 2016 r., sygn. akt SK 18/14

Na podstawie art. 99 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2016 r. w sprawie o sygn. akt SK 18/14.

Zdanie odrębne uzasadniam następująco:

1. Skład orzekający w niniejszej sprawie jest niezgodny z przepisami ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293; dalej: ustawa o TK), zmienionej ustawą z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217; dalej: ustawa o zmianie ustawy o TK).

2. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 9 marca 2016 r. wydane w sprawie o sygn. K 47/15 nie weszło w życie, dlatego tryb postępowania przed Trybunałem nadal reguluje ustawa o TK w kształcie określonym ustawą o zmianie ustawy o TK, która nie utraciła mocy obowiązującej.

3. Art. 190 ust. 3 *in principio* Konstytucji stanowi, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.

4. Art. 190 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji stanowi, że ogłoszenie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego następuje w organie rządowym, w którym będący przedmiotem orzeczenia akt normatywny był ogłoszony. Dopiero na skutek opisanej w art. 190 ust. 2 Konstytucji publikacji orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie (*vide*: art. 190 ust. 3 *in principio* Konstytucji) i wywołuje skutki derogacyjne w nim przewidziane.

5. Stosownie do treści art. 2 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o TK, w niniejszej sprawie Trybunał powinien orzekać w składzie siedmiu sędziów Trybunału (art. 2 ust. 1 zdanie drugie ustawy o zmianie ustawy o TK w związku z art. 44 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o TK w brzmieniu nadanym ustawą o zmianie ustawy o TK).

Zdanie odrębne

sędziego TK Piotra Pszczółkowskiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 14 czerwca 2016 r. w sprawie o sygn. SK 18/14

Na podstawie art. 99 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293), zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2016 r. w sprawie o sygn. SK 18/14.

Złożenie zdania odrębnego do wyroku uzasadniam w sposób następujący.

Wyrok w sprawie o sygn. SK 18/14 zapadł w składzie pięciu sędziów Trybunału, w sprzeczności z przepisami ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293; dalej: ustawa o TK), zmienionej ustawą z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217; dalej: ustawa o zmianie ustawy o TK). W niniejszej sprawie skład Trybunału został przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego wyznaczony z pominięciem reguł wynikających z art. 2 ust. 1 zdanie drugie ustawy o zmianie ustawy o TK, przewidującego dla spraw zainicjowanych skargą konstytucyjną skład siedmiu sędziów Trybunału.

Podstawą decyzji o wyznaczeniu do składu Trybunału w sprawie o sygn. SK 18/14 nie siedmiu, ale pięciu sędziów Trybunału, jest założenie, że wyrok TK z 9 marca 2016 r. w sprawie o sygn. K 47/15 stwierdził w całości niekonstytucyjność ustawy o zmianie ustawy o TK, a skutkiem ogłoszenia tego wyroku przez Trybunał na sali rozpraw jest to,

że obowiązująca ustawa z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym podlega stosowaniu w wersji nieuwzględniającej zmian wprowadzonych w ustawie z 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Powyższego założenia nie podzielam. Uważam, że wobec niezastnienia konstytucyjnych warunków: a) wejścia w życie wyroku TK z 9 marca 2016 r. b) utraty mocy obowiązującej przepisów ustawy o zmianie ustawy o TK, przepisy tej ustawy obowiązują i powinny być stosowane przez Trybunał Konstytucyjny. Art. 2 ust. 1 zdanie drugie ustawy o zmianie ustawy o TK wskazywał, że w zakresie spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy „w każdym przypadku skład orzekający ustala się według przepisów niniejszej ustawy”. Treść tego przepisu w sposób oczywisty modyfikuje przyjętą w sprawie o sygn. SK 18/14 przez większość składu sędziowskiego koncepcję orzekania przez Trybunał w składach wyznaczonych na podstawie przepisów ustawy o TK sprzed nowelizacji oraz art. 134 pkt 3 ustawy o TK.

W art. 190 ust. 3 Konstytucji wskazano, że orzeczenia TK wchodzi w życie z dniem ogłoszenia. W tym samym momencie – w braku określenia przez TK w wyroku innego terminu następuje również utrata mocy obowiązującej aktu normatywnego, który był przedmiotem orzeczenia stwierdzającego jego niezgodność z Konstytucją.

Aby ustalić, czy orzeczenie TK w sprawie o sygn. K 47/15, którego treść ma oczywiste znaczenie dla ustalenia stanu prawnego rozstrzygającego o składzie Trybunału w sprawie o sygn. SK 18/14, weszło w życie i wywołało skutki prawne w postaci usunięcia z systemu prawa przepisów ustawy o zmianie ustawy o TK, zgodnie z którą w sprawie o sygn. SK18/14 Trybunał powinien orzekać w składzie siedmiu sędziów Trybunału należy zdefiniować pojęcie „ogłoszenia” orzeczenia z art. 190 ust. 3 Konstytucji.

Przedstawiciele doktryny prawa konstytucyjnego zgodnie wyrażali pogląd, że wskazane w art. 190 ust. 3 „ogłoszenie orzeczenia” to ogłoszenie w dzienniku urzędowym, nie zaś odczytanie wyroku na sali rozpraw. „Przyjęcie, że orzeczenie wchodzi w życie z dniem ogłoszenia oznacza nawiązanie do regulacji w art. 190 ust. 2 i ogłoszenie w organie urzędowym. Wówczas orzeczenie wywołuje skutki prawne w nim przewidziane” (Bogusław Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 952). „Odwołując się jednak do racjonalności działania ustrojodawcy, należałoby dojść do wniosku, że skoro w ust. 2 art. 190 Konstytucji RP opisał on sposób ogłoszenia orzeczenia w organie urzędowym, a w ustępie 3 tego przepisu użył tylko słowa «ogłoszenie» bez bliższego jego sprecyzowania, to zapewne uczynił tak dlatego, aby nie powtarzać treści ustępu 2, a w szczególności sformułowania «ogłoszenie w organie urzędowym». Brak natomiast racjonalnych argumentów pozwalających na przypisanie ustrojodawcy intencji powiązania ustępu 3 z ustnym ogłoszeniem orzeczenia na rozprawie. Żaden przepis Konstytucji RP nie wspomina bowiem o tym sposobie ogłoszenia orzeczenia TK, stąd gdyby ustrojodawca rzeczywiście miał go na myśli, zapewne sprecyzowałby to w treści art. 190 ust. 3 Konstytucji RP” (Monika Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Poznań 2006, s. 77). Podobnie Andrzej Mączyński. pisząc o ogłoszeniu orzeczenia TK w Dzienniku Ustaw lub Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” wskazywał: „Ogłoszenie jest nie tylko sposobem przekazania informacji o wydaniu orzeczenia i jego treści. Jest ono zdarzeniem mającym znaczenie prawne polegające na tym, że w myśl art. 190 ust. 3 Konstytucji z dniem ogłoszenia orzeczenie wchodzi w życie” (Andrzej Mączyński. *Konstytucja. Rzqd. Parlament. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Ciemieniewskiego*, Warszawa 2014, s. 181). Podobne stanowisko zajmuje w Komentarzu do Konstytucji Leszek Garlicki: „Art. 190 ust. 3 zd. 1 ustanawia zasadę, że orzeczenie TK «wchodzi w życie z dniem ogłoszenia» w sposób oczywisty chodzi tu o formę ogłoszenia wymaganą przez ust. 2.” „Dniem ogłoszenia jest data, jaką nosi numer dziennika urzędowego, w którym dokonana została publikacja orzeczenia” (*red.* Leszek Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*,

Warszawa 2007, *Rozdział VIII „Sądy i trybunały”*, s. 11). Podsumowując pozostaje stwierdzić, że zdaniem doktryny prawa konstytucyjnego art. 190 ust. 3 Konstytucji uzależnia termin wejścia w życie orzeczenia TK i termin utraty mocy obowiązującej przepisów uznanych w takim orzeczeniu za niezgodne z Konstytucją od „ogłoszenia” tego orzeczenia w sposób przewidziany w art. 190 ust. 2 Konstytucji.

Art. 190 ust. 2 Konstytucji przewiduje ogłoszenie orzeczeń TK, wydanych w sprawach wymienionych w art. 188 Konstytucji, w tym samym organie urzędowym, w którym ogłoszony był uprzednio akt normatywny będący przedmiotem orzeczenia Trybunału. Jeżeli akt normatywny nie był uprzednio ogłoszony, orzeczenie TK ogłasza się w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Dopiero na skutek opisanej w art. 190 ust. 2 Konstytucji publikacji, orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie i wywołuje skutki derogacyjne tam przewidziane. Podkreślić raz jeszcze należy, że skutków derogacyjnych nie wywołuje samo ogłoszenie orzeczenia TK na sali rozpraw.

Orzeczenie TK z 9 marca 2016 r. stwierdzające niezgodność z Konstytucją ustawy o zmianie ustawy o TK nie zostało opublikowane w Dzienniku Ustaw do dnia wydania wyroku w sprawie o sygn. SK 18/14. Zgodnie z art. 190 ust. 2 i 3 Konstytucji nie weszło zatem w życie i nie wywołało skutku w postaci utraty mocy obowiązującej ustawy o zmianie ustawy o TK, która nadal obowiązuje i powinna być stosowana.

Nie podzielam poglądu, że samo ogłoszenie orzeczenia TK w sprawie o sygn. K 47/15 na sali rozpraw stwarza Trybunałowi możliwość niestosowania uznanych w tym wyroku za niekonstytucyjne przepisów ustawy o zmianie ustawy o TK, w tym przepisu art. 2 ust. 1 zdanie drugie tej ustawy decydującego o składzie Trybunału w sprawie o sygn. SK 18/14. Kwestionuję pogląd, aby możliwość niestosowania przepisu art. 2 ust. 1 zdanie drugie ustawy o zmianie ustawy o TK miał wynikać z faktu obalenia jego konstytucyjności na skutek ustnego ogłoszenia orzeczenia TK z 9 marca 2016 r. w sprawie o sygn. K 47/15. W rozumieniu przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego *de lege lata* „domniemanie to jest wyłącznie obowiązującą w postępowaniu przed TK regułą rozkładu ciężaru dowodu, nie jest ono natomiast przesłanką uzasadniającą stosowanie obowiązujących przepisów, przepis który uzyskał moc obowiązującą, powinien być stosowany do czasu jej utraty” (Andrzej Mączyński, *op.cit.*, s. 184). Zagadnieniu wzruszenia domniemania konstytucyjności obszerną publikacją poświęcił Piotr Radzewicz (Piotr Radzewicz, *Wzruszenie „domniemania konstytucyjności” aktu normatywnego przez Trybunał Konstytucyjny*, Przegląd Sejmowy nr 5(88)/2008). Autor zauważa, że „Od pewnego czasu w orzecznictwie TK drogę toruje sobie pogląd, że wzruszenie (obalenie) «domniemania konstytucyjności» aktu normatywnego posiada walor, skierowany *erga omnes*. W takim ujęciu «domniemanie konstytucyjności» rysuje się jako odrębny skutek prawny wyroku o hierarchicznej niezgodności przepisu, potencjalnie mogący oddziaływać na sferę praw i wolności jednostki oraz praktykę funkcjonowania niektórych organów państwa (w tym sądów powszechnych i administracyjnych)” (*op.cit.*, s. 55). Autor analizuje orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, w którym zaznaczał się powyższy pogląd. „W kontekście twierdzenia TK, że już sam fakt uznania przepisu za niezgodny z konstytucją (wzruszenia «domniemania konstytucyjności») – niezależnie od tego, że promulgacja wyroku jeszcze nie nastąpiła – uzasadnia, aby wszystkie organy państwa przeciwdziałały następstwom stosowania tych przepisów, należy rozważyć również kwestię momentu powstania skutków prawnych wyroku sądu konstytucyjnego” zauważa Piotr Radzewicz (*op.cit.*, s. 83). „Wydaje się przy tym, że moment powstania skutków prawnych wyroku Trybunału Konstytucyjnego został stosunkowo precyzyjnie wyznaczony wprost przez regulację konstytucyjną. Zgodnie z art. 190 ust. 3 zd. 1 Konstytucji: «Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, jednak Trybunał Konstytucyjny może określić inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego»” (*op.cit.*, s. 84). Autor podkreśla znaczenie art. 190 ust. 2 Konstytucji.

tucji, wskazując, że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu. Nie rozważa wprost skutków prawnych braku ogłoszenia orzeczenia TK w dzienniku urzędowym, ale wypowiada się stanowczo przeciw „zamysłowi TK, aby wzruszenie «domniemania konstytucyjności» aktu normatywnego uczynić między innymi przesłanką zmiany praktyki stosowania prawa czasowo obowiązującego w «okresie odroczenia» (art. 190 ust. 3 Konstytucji)” (*op.cit.*, s. 86). Autor, dokonując oceny poglądu Trybunału, że obalenie domniemania konstytucyjności przepisu prawa może uzasadniać niestosowanie tego przepisu w „okresie odroczenia”, na tle ogłoszonych zarówno na sali jak i w dzienniku urzędowym orzeczeń TK nazywa ów pogląd „niewytrzymującym ciężaru krytyki”. Uważam, że ta ocena pozostaje adekwatna także do orzeczenia TK z 9 marca 2016 r., ogłoszonego wyłącznie na sali rozpraw, mocą którego próbuje się uzasadniać niestosowanie przepisów ustawy o zmianie ustawy o TK. Piotr Radzewicz wskazuje nadto na brak konsekwencji w orzecznictwie Trybunału co do prezentacji omawianego poglądu. Jak zauważa „w wielu przypadkach, mimo że zachodziły wszystkie konieczne przesłanki prawne i faktyczne, Trybunał nakazywał, aby wbrew obaleniu «domniemania konstytucyjności» nadal stosować niekonstytucyjną regulację” (*op.cit.*, s. 86). Monika Florczak-Wątor wskazuje jasno, że „wejście w życie” orzeczenia TK jest skutkiem publikacji w dzienniku urzędowym nie zaś ogłoszenia na sali rozpraw. „Wejście w życie orzeczenia oznacza, że z chwilą jego publikacji w organie urzędowym uzyskuje ono moc powszechnie obowiązującą oraz wprowadza zmiany do obowiązującego systemu prawa” (Monika Florczak-Wątor, *op.cit.* s. 80). Jako skutki prawne ustnego ogłoszenia uczestnikom postępowania orzeczenia TK, powołując się na art. 332 § 1 k.p.c. w związku z art. 20 ustawy o TK z 1997 r. (obecnie art. 74 ustawy o TK), autorka wymienia niemożność zmiany orzeczenia przez TK, związanie sentencją wyroku, ostateczność orzeczenia. Nawiasem mówiąc w tej samej publikacji autorka wprost rozważa skutki ewentualnego nieopublikowania ogłoszonego na sali rozpraw orzeczenia TK w dzienniku urzędowym. Jej zdaniem, jeśli orzeczenie zostało ogłoszone uczestnikom postępowania, lecz nie zostało ogłoszone w organie publikacyjnym, to nie wywoła skutków prawnych właściwych ogłoszeniu w dzienniku urzędowym: powszechności obowiązywania; wejścia w życie wyroku oraz utraty mocy obowiązującej uznanego w tym wyroku za niekonstytucyjny aktu normatywnego (por. Monika Florczak-Wątor *op.cit.*, str. 79-81, str. 83).

Podzielam wyrażane we wskazanych publikacjach poglądy. Uważam, że ogłoszenie przez TK na sali rozpraw rozstrzygnięcia w sprawie o sygn. K 47/15 stwierdzającego niezgodność ustawy o zmianie ustawy o TK z Konstytucją nie spowodowało utraty mocy obowiązującej przepisów tej ustawy. Wobec nieopublikowania orzeczenia TK z 9 marca 2016 r. w Dzienniku Ustaw, nie doszło do derogacji przepisów ustawy o zmianie ustawy o TK i powinny być one nadal stosowane. Ustne ogłoszenie orzeczenia przez Trybunał w dniu 9 marca 2016 r. nie zwalania organów państwa z obowiązku stosowania ustawy z 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Ustawę do czasu publikacji orzeczenia w Dzienniku Ustaw powinien zgodnie z art. 7 i art. 190 ust. 3 Konstytucji stosować także sam Trybunał. Dlatego stosownie do art. 2 ust. 1 zdanie drugie ustawy o zmianie ustawy o TK, także w sprawie o sygn. SK 18/14 Trybunał powinien orzekać w składzie siedmiu sędziów (art. 2 ust. 1 zdanie drugie ustawy o zmianie ustawy o TK w zw. z art. 44 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK w brzmieniu nadanym ustawą o zmianie ustawy o TK). Zgodnie z art. 80 ustawy o TK Prezes Trybunału kieruje wniosek, pytanie prawne lub, jak w tej sprawie skargę konstytucyjną do rozpoznania przez „właściwy skład orzekający”. W toku tego postępowania zwróciłem się pisemnie do Prezesa TK z wnioskiem o uzupełnienie składu sędziowskiego w niniejszej sprawie. Prezes TK w piśmie z 13 czerwca 2016 r. poinformował mnie, że nie znajduje podstaw do uzupełnienia składu sędziowskiego, ponieważ „z uwagi na obalenie domniemania konstytucyjności ustawy nowelizującej, reguła intertemporalna zawarta w art. 2 tej ustawy

oraz zasady postępowania określone w jej przepisach nie mogą być już stosowane dla wyznaczenia zasad procedowania przed Trybunałem”, a „skutkiem wyroku Trybunału z 9 marca 2016 r. jest powrót do stanu prawnego sprzed nowelizacji.”

W art. 190 ust. 2 i 3 Konstytucji ustrojodawca uzależnił wejście w życie orzeczeń Trybunału i wywołanie przewidzianych w nim skutków derogacyjnych od współdziałania z Trybunałem władz odpowiedzialnych za publikację orzeczeń Trybunału. W procesie stosowania prawa ani Trybunał Konstytucyjny, ani jego sędziowie nie posiadają uprawnień do oceny zaniechania publikacji orzeczenia TK z 9 marca 2016 r. W toku orzekania Trybunał nie powinien naruszać przepisu art. 190 ust. 3 uzależniającego wejście w życie wyroku i zaistnienie skutków derogacyjnych orzeczeń Trybunału od publikacji jego orzeczeń w dzienniku urzędowym. Nie powinien procedować tak, jakby publikacja taka nie była potrzebna dla wywołania takich skutków i nie miała znaczenia w procesie stosowania prawa przez Trybunał. Po wydaniu wyroku z 9 marca 2016 r., do czasu jego publikacji w Dzienniku Ustaw, tryb postępowania przed Trybunałem powinien opierać się na przepisach wciąż obowiązującej ustawy o zmianie ustawy o TK. Trybunał wydaje jednak orzeczenia z pominięciem przepisów ustawy o zmianie ustawy o TK, powołując się na możliwość niestosowania obowiązującego prawa jedynie na podstawie nieposiadającego definicji legalnej, bardzo nieostrego i zdefiniowanego w sposób przydatny dla takiego rozumowania wyłącznie w kilku orzeczeniach TK, pojęcia „obalenia domniemania konstytucyjności”.

Decydując o wydawaniu od 9 marca 2016 r. kolejnych orzeczeń z pominięciem wciąż obowiązujących przepisów ustawy o zmianie ustawy o TK, Trybunał Konstytucyjny pozostawia poza polem rozważań skutki orzeczeń wydawanych z naruszeniem obowiązującego prawa. W obecnym stanie prawnym Konstytucja nie przewiduje żadnego trybu sądowej kontroli czy też wzruszenia orzeczeń Trybunału z uwagi na wady proceduralne (nie ma do nich zastosowania art. 190 ust. 4 Konstytucji, przewidujący możliwość wznowienia postępowania). Notoryjnie znany jest fakt, że władza wykonawcza ocenia jako niezgodne z obowiązującym prawem postępowanie przed TK z pominięciem stosowania przepisów ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 22 grudnia 2015 roku i nie publikuje podjętych w taki sposób rozstrzygnięć Trybunału, odmawiając w ogóle tym orzeczeniom waloru wyroków. Należy zauważyć, że w sprawie o sygn. SK 18/14 z powodu niestosowania przez TK obowiązującego prawa i orzekania w składzie z nim sprzecznym, wyrok może z jednej strony nie wywołać wszystkich przewidzianych prawem skutków (wobec braku jego publikacji w Dzienniku Ustaw); z drugiej strony może stanowić dla skarżącego przeszkodę w ewentualnym ponownym rozpoznaniu sprawy przez Trybunał we właściwym składzie, na skutek powagi rzeczy osądzonej. Poza niniejszymi rozważaniami pozostawiam kwestię publikowania bądź niepublikowania przez władzę wykonawczą orzeczeń Trybunału wydanych z naruszeniem przepisu art. 7 i art. 190 ust. 3 Konstytucji, polegającym na niestosowaniu ustawy o zmianie ustawy o TK oraz orzeczenia w sprawie o sygn. K 47/15 w której Trybunał Konstytucyjny procedował z naruszeniem art. 7, art. 8 i art. 197 Konstytucji. Analiza tego zagadnienia nie leży w zakresie kompetencji sędziów Trybunału Konstytucyjnego.