

14/2/A/2010

WYROK

z dnia 23 lutego 2010 r.

Sygn. akt K 1/08*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Maria Gintowt-Jankowicz – przewodniczący

Marian Grzybowski – sprawozdawca

Ewa Łętowska

Marek Mazurkiewicz

Janusz Niemcewicz,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 23 lutego 2010 r., wniosku Zarządu Głównego Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów o zbadanie zgodności:

- 1) art. 6b ust. 4 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277, ze zm.), w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 21 lipca 2006 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 158, poz. 1122), w zakresie, w jakim wyłącza policjantów z kręgu osób, które mogą być powołane na stanowisko zastępców komendanta wojewódzkiego i Komendanta Stołecznego do spraw służb wspomagających działalność Policji, z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 25a ust. 1 ustawy o Policji powołanej w punkcie 1, w brzmieniu nadanym ustawą z 21 lipca 2006 r., w zakresie, w jakim uniemożliwia on policjantowi przeniesienie na własną prośbę do służby w Straży Granicznej, Biurze Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służbie Wywiadu Wojskowego, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego lub Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, z art. 32 Konstytucji,
- 3) art. 35a ust. 1 ustawy o Policji powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim nie ustala zasad poddawania policjanta procedurze określającej jego predyspozycje do służby na określonych stanowiskach lub w określonych komórkach organizacyjnych, zakresu badań oraz minimalnych kryteriów oceny ich wyników, z art. 2 i art. 32 Konstytucji,
- 4) art. 35a ust. 5 ustawy o Policji powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim nie określa wytycznych dla ministra właściwego do spraw wewnętrznych do wydania rozporządzenia wykonawczego, z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji,
- 5) art. 41 ust. 2 pkt 9 ustawy o Policji powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim ustala 12-miesięczny termin trwania zawieszenia policjanta w

* Sentencja została ogłoszona dnia 8 marca 2010 r. w Dz. U. Nr 34, poz. 190.

- czynnościach służbowych spowodowanego prowadzeniem postępowania karnego lub skarbowego, z art. 2 i art. 42 ust. 3 Konstytucji,
- 6) art. 62 ust. 2 ustawy o Policji powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim nie określa przesłanek złożenia oświadczenia o stanie majątkowym na żądanie przełożonego właściwego w sprawach osobowych, z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji,
- 7) art. 62 ust. 8 ustawy o Policji powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim nie zawiera wytycznych do wydania rozporządzenia wykonawczego, z art. 92 ust. 1 Konstytucji,
- 8) art. 62a ustawy o Policji powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim zobowiązuje policjanta do informowania przełożonego właściwego w sprawach osobowych o podjęciu przez małżonka lub osoby pozostającej we wspólnym gospodarstwie rodzinnym określonego w tym przepisie zajęcia, z art. 2 w związku z art. 51 ust. 2, art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 9) art. 94 ust. 1a ustawy o Policji powołanej w punkcie 1 z art. 2, art. 32 i art. 46 Konstytucji,
- 10) art. 95 ust. 2 pkt 9 ustawy o Policji powołanej w punkcie 1 z art. 2, art. 32 i art. 46 Konstytucji,
- 11) art. 114 ust. 1 pkt 2 ustawy o Policji powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim policjantom, którzy podjęli służbę przed dniem wejścia w życie ustawy z 21 lipca 2006 r., ogranicza wymiar ekwiwalentu za niewykorzystane urlopy wypoczynkowe i dodatkowe oraz za niewykorzystany czas wolny od służby do ostatnich 3 lat służby, z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 i art. 66 ust. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Art. 25a ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277, Nr 57, poz. 390, Nr 120, poz. 818, Nr 140, poz. 981 i Nr 165, poz. 1170, z 2008 r. Nr 86, poz. 521, Nr 171, poz. 1065 i Nr 237, poz. 1651 oraz z 2009 r. Nr 22, poz. 120, Nr 62, poz. 504, Nr 85, poz. 716, Nr 97, poz. 803, Nr 98, poz. 817, Nr 115, poz. 959, Nr 168, poz. 1323, Nr 195, poz. 1502, Nr 201, poz. 1540 i Nr 223, poz. 1777), w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 21 lipca 2006 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 158, poz. 1122 oraz z 2007 r. Nr 165, poz. 1170), w zakresie, w jakim uniemożliwia on policjantowi przeniesienie na własną prośbę do określonych służb, nie jest niezgodny z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 35a ust. 1 ustawy o Policji w zakresie, w jakim nie ustala zasad poddawania policjanta procedurze określającej jego predyspozycje do służby na określonych stanowiskach lub w określonych komórkach organizacyjnych, zakresu badań oraz minimalnych kryteriów oceny ich wyników:

- a) jest zgodny z art. 2 Konstytucji,
- b) nie jest niezgodny z art. 32 Konstytucji.

3. Art. 35a ust. 5 ustawy o Policji w zakresie, w jakim nie określa wytycznych dla ministra właściwego do spraw wewnętrznych do wydania rozporządzenia wykonawczego, jest zgodny z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

4. Art. 41 ust. 2 pkt 9 ustawy o Policji w zakresie, w jakim ustala 12-miesięczny termin zawieszenia policjanta w czynnościach służbowych spowodowanego prowadzeniem postępowania karnego lub skarbowego:

- a) jest zgodny z art. 2 Konstytucji,**
- b) nie jest niezgodny z art. 42 ust. 3 Konstytucji.**

5. Art. 62a ustawy o Policji jest zgodny z art. 2 w związku z art. 51 ust. 2, art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

6. Art. 94 ust. 1a ustawy o Policji:

- a) jest zgodny z art. 2 Konstytucji,**
- b) nie jest niezgodny z art. 32 i art. 46 Konstytucji.**

7. Art. 95 ust. 2 pkt 9 ustawy o Policji:

- a) jest zgodny z art. 2 Konstytucji,**
- b) nie jest niezgodny z art. 32 i art. 46 Konstytucji.**

8. Art. 114 ust. 1 pkt 2 ustawy o Policji, w części obejmującej słowa „nie więcej jednak niż za ostatnie 3 lata kalendarzowe”:

- a) jest niezgodny z art. 66 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji,**
- b) nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.**

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

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 39 ust. 2 ustawy 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 oraz z 2009 r. Nr 56, poz. 459) umorzyć postępowanie w sprawie badania zgodności z Konstytucją art. 6b ust. 4, art. 62 ust. 2 i 8 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277, ze zm.) ze względu na cofnięcie wniosku.

UZASADNIENIE

I

1. Zarząd Główny Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów (dalej: wnioskodawca bądź ZG NSZZ Policjantów) skierował do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o zbadanie zgodności szeregu przepisów 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 brzmieniu nadanym ustawą z dnia 21 lipca 2006 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 158, poz. 1122 oraz z 2007 r. Nr 165, poz. 1170).

1.1. Pierwszy z zarzutów wnioskodawcy dotyczył niezgodności z Konstytucją art. 6b ust. 4 ustawy o Policji w zakresie, w jakim przepis ten wyłącza policjantów z kręgu osób, które mogą być powołane na stanowisko zastępcy komendanta wojewódzkiego i Komendanta Stołecznego do spraw służb wspomagających działalność policji. Zdaniem wnioskodawcy, wskazany tu przepis jest niezgodny z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji.

W ocenie wnioskodawcy, kwestionowana regulacja pozbawia policjantów możliwości objęcia stanowisk zastępców komendanta (wojewódzkiego bądź stołecznego)

do spraw służb wspomagających działalność Policji w zakresie organizacyjnym, logistycznym i technicznym. Zgodnie z kwestionowanym przepisem na stanowiska te powołuje się wyłącznie członków korpusu służby cywilnej. Należy dodać, że przepis poddany ocenie Trybunału Konstytucyjnego uniemożliwia też kontynuowanie służby na wymienionych stanowiskach funkcjonariuszowi, który orzeczeniem właściwej komisji lekarskiej został uznany za zdolnego do służby w Policji z ograniczeniem, w rozumieniu § 11 pkt 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 9 lipca 1991 r. w sprawie właściwości i trybu postępowania komisji lekarskich podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych (Dz. U. Nr 79, poz. 349, ze zm.; dalej: rozporządzenie MSW z 1991 r.). Zdaniem wnioskodawcy, taki stan rzeczy jest sprzeczny z zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) oraz z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

Wnioskodawca wskazał również, że ograniczenie możliwości obejmowania wskazanych tu stanowisk przez policjantów dotyczy tylko zastępców komendanta wojewódzkiego i Komendanta Stołecznego Policji. Nie ma natomiast zastosowania do stanowisk zastępców Komendanta Głównego Policji oraz zastępców komendanta powiatowego (miejskiego) policji i komendanta komisariatu policji. W ocenie wnioskodawcy, przyjęte ograniczenie narusza zasadę równości, a także zakaz dyskryminacji wynikający z art. 32 Konstytucji.

1.2. Wnioskodawca zarzucił również, że art. 25a ust. 1 ustawy o Policji narusza art. 32 Konstytucji przez to, że nie ustanawia dla policjantów prawa do przeniesienia się na własną prośbę do służby w: Straży Granicznej, Biurze Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służbie Wywiadu Wojskowego, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego lub w Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. Funkcjonariusze tych służb posiadają prawo przeniesienia się do Policji.

1.3. Kolejny zarzut dotyczy art. 35a ust. 1 ustawy o Policji. Przepis ten przewiduje możliwość poddania policjanta procedurze określającej jego predyspozycje do służby na określonych stanowiskach lub w określonych komórkach organizacyjnych przez przeprowadzenie testu sprawności fizycznej oraz badania psychologicznego lub badania psychofizjologicznego. W ocenie wnioskodawcy, kwestionowane uregulowanie prawne nie wskazuje przesłanek podmiotowych, których zaistnienie uzasadnia poddanie konkretnych funkcjonariuszy procedurze weryfikującej predyspozycje do służby, a także – zasad określania stanowisk lub komórek organizacyjnych, w których służba wymaga określonych predyspozycji policjanta. Nadto nie precyzuje zakresu poszczególnych badań, jak również przesłanek oceny końcowej ich wyników oraz ich skutków dla treści stosunku służbowego policjanta. Posługuje się też niedookreślonym pojęciem „badania psychofizjologicznego”, przez co zbyt głęboko ingeruje w sferę praw policjanta. Kwestionowany przepis nie spełnia nadto wymogu dostatecznej określoności regulacji prawnych wynikającego z art. 2 Konstytucji.

1.4. W ocenie wnioskodawcy, przewidziane w art. 35a ust. 5 ustawy o Policji upoważnienie dla ministra właściwego do spraw wewnętrznych do wydania rozporządzenia wykonawczego nie zawiera wytycznych dotyczących treści rozporządzenia. Zdaniem wnioskodawcy, rekonstrukcja tych wytycznych na podstawie innych przepisów ustawy – dopuszczalna w świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – nie jest w tym wypadku możliwa. Powoduje to, że kwestionowane uregulowanie jest niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Wnioskodawca podnosi, że problematyka zasad i trybu określania wymogów fizycznych i psychicznych dotyczących zdolności do służby na określonych rodzajach stanowisk i w określonych komórkach organizacyjnych Policji (w odniesieniu do kandydatów do służby policyjnej, jak i do samych policjantów) została uregulowana w § 6 ust. 2 pkt 2 i w § 10 ust. 3 pkt 1 i 3 rozporządzenia MSW z 1991 r. Zdaniem wnioskodawcy, wydanie tego rozporządzenia, przy braku skonkretyzowanych wytycznych ustawowych, narusza zasadę poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji.

1.5. Kolejny zarzut dotyczy niekonstytucyjności art. 41 ust. 2 pkt 9 ustawy o Policji. Zdaniem wnioskodawcy, w świetle obowiązujących przepisów prawa policjant może być zawieszony w czynnościach służbowych na podstawie art. 276 kodeksu postępowania karnego oraz na podstawie art. 39 ustawy o Policji. Przepisy te przewidują zarówno obligatoryjne jak i fakultatywne zastosowanie instytucji zawieszenia. Zestawienie podstaw prawnych i czasu trwania zawieszenia w czynnościach służbowych oraz treści art. 41 ust. 2 pkt 9 ustawy o Policji prowadzi do spostrzeżenia, że zawarty w tym przepisie (i stanowiący podstawę zwolnienia ze służby) okres trwania zawieszenia pozostaje w sprzeczności z art. 39 ustawy o Policji. Nadto w żaden sposób okres ten nie koresponduje z czasem trwania zawieszenia w czynnościach służbowych przewidzianym w art. 276 kodeksu postępowania karnego. W tej sytuacji – zdaniem wnioskodawcy – kwestionowany tu przepis narusza zasadę poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji).

W ocenie wnioskodawcy, rozwiązanie stosunku służbowego z policjantem następuje przy braku pewności zarówno co do popełnienia przestępstwa, jak i co do oceny niemożności kontynuowania służby w Policji. Okoliczności te stanowią samodzielną podstawę zwolnienia ze służby. Godzą też w zasadę domniemania niewinności (art. 42 ust. 3 Konstytucji).

1.6. Kolejny zarzut niekonstytucyjności dotyczy art. 62 ust. 2 ustawy o Policji. Przepis ten nakazuje policjantowi składanie oświadczenia majątkowego we wskazanych tam sytuacjach oraz „na każde żądanie przełożonego”. W ocenie wnioskodawcy, brak określenia w kwestionowanym przepisie przesłanek powinności złożenia oświadczenia o stanie majątkowym na żądanie przełożonego (przy różnorodności porównywalnych rozwiązań ustawowych w tym zakresie w odniesieniu do innych służb mundurowych) uzasadnia twierdzenie, że przepis ten – jako niedookreślony – narusza zasadę poprawnej legislacji (wywiedzioną z art. 2 Konstytucji) oraz zasadę równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji).

1.7. Następny zarzut dotyczy art. 62 ust. 8 ustawy o Policji. Przepis ten zawiera upoważnienie dla ministra właściwego do spraw wewnętrznych do wydania rozporządzenia mającego określić tryb postępowania w sprawach oświadczeń o stanie majątkowym, sposób analizy ich zgodności ze stanem faktycznym i tryb ich publikowania, a także wzór oświadczenia o stanie majątkowym oraz tryb ich publikacji.

Zdaniem wnioskodawcy, kwestionowany przepis nie zawiera wytycznych odnoszących się do treści rozporządzenia, co prowadzi do naruszenia art. 92 ust. 1 Konstytucji.

1.8. Wnioskodawca zarzucił też niekonstytucyjność art. 62a ustawy o Policji. Przepis ten nakłada na policjanta obowiązek powiadamiania przełożonego, właściwego w sprawach osobowych, o podjęciu przez małżonka lub osoby pozostające z nim we wspólnym gospodarstwie domowym zatrudnienia lub innych czynności zarobkowych w instytucjach (firmach) świadczących usługi detektywistyczne lub w zakresie ochrony osób

i mienia oraz o objęciu w nich akcji lub udziałów, a także – o byciu wykonawcą zamówienia (w rozumieniu prawa zamówień publicznych na rzecz organów i jednostek nadzorowanych i podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych) przez małżonka policjanta lub osoby pozostające z nim we wspólnym gospodarstwie domowym. Obowiązek ten winien zostać wykonany w terminie 14 dni od dnia uzyskania informacji o wskazanym tu zdarzeniu. Wnioskodawca – nie kwestionując zasadności unormowań służących przeciwdziałaniu zjawiskom korupcyjnym – zarzucił, że przepis ten nie służy osiągnięciu celu założonego przez ustawodawcę. Z tego też względu kwestionowane unormowanie narusza zasadę zaufania obywateli do państwa wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Zdaniem wnioskodawcy, art. 62a ustawy o Policji drastycznie ingeruje w sferę prywatności osób trzecich, do których należą osoby pozostające z policjantem we wspólnym gospodarstwie domowym. Ustawodawca nie wskazał w kwestionowanym przepisie żadnych racji ani okoliczności, które wymagałyby takiej regulacji. W ocenie wnioskodawcy, przepis ten narusza zasadę prywatności i proporcjonalności (art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji), a także prawo do autonomii informacyjnej (art. 51 ust. 2 Konstytucji).

1.9. Zarzuty ujęte we wniosku dotyczą także art. 94 ust. 1a ustawy o Policji. Kwestionowany tu przepis przewiduje obowiązek zwrotu pomocy finansowej na zakup mieszkania przez osobę skazaną prawomocnym wyrokiem, jeżeli została ona skazana prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne lub przestępstwo skarbowe umyślne, ścigane z oskarżenia publicznego, popełnione w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych i w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej, albo za przestępstwo określone w art. 258 kodeksu karnego lub wobec której orzeczono prawomocnie środek karny pozbawienia praw publicznych za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe.

Zdaniem wnioskodawcy, treść kwestionowanego przepisu jest niedookreślona, co samo w sobie prowadzi do naruszenia zasady prawidłowej legislacji (art. 2 Konstytucji). Uregulowanie to prowadzi nadto – zdaniem wnioskodawcy – do dolegliwości majątkowej posiadającej znamiona przypadku mienia niepozostającego przy tym w żadnym związku z popełnieniem przestępstwa. W ocenie wnioskodawcy, wprowadzono zatem do obrotu prawnego sankcję karną wymierzaną przez organ administracyjny, nie zaś przez wyłącznie do tego uprawniony sąd. Takie unormowanie – zdaniem wnioskodawcy – narusza art. 46 Konstytucji.

Jednocześnie wnioskodawca zarzuca art. 94 ust. 1a ustawy o Policji nierówne i dyskryminujące traktowanie policjantów. Obowiązek zwrotu pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego przez osobę skazaną prawomocnym wyrokiem sądu został bowiem wprowadzony tylko do ustawy o Policji. Nie występuje natomiast w innych aktach prawnych dotyczących pozostałych służb mundurowych. Sytuacja ta prowadzi, zdaniem wnioskodawcy, do naruszenia art. 32 Konstytucji.

1.10. Następny zarzut dotyczy art. 95 ust. 2 pkt 9 ustawy o Policji przewidującego, że organ Policji wydaje decyzję o opróżnieniu lokalu służbowego, jeżeli uprawniony policjant został skazany prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne lub przestępstwo skarbowe umyślne, ścigane z oskarżenia publicznego, popełnione w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych i w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej albo za przestępstwo określone w art. 258 kodeksu karnego lub wobec którego orzeczono prawomocnie środek karny pozbawienia praw publicznych za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe.

Jak wskazał wnioskodawca, brzmienie zaskarżonego przepisu jest zbieżne z art. 94 ust. 1a ustawy Policji. Zatem do uzasadnienia zarzutu jego niekonstytucyjności mają pełne zastosowanie przytoczone już argumenty dotyczące art. 94 ust. 1a ustawy o Policji.

1.11. Ostatni z zarzutów odnosi się do niekonstytucyjności art. 114 ust. 1 pkt 2 ustawy o Policji. Przepis ten ogranicza prawo policjanta zwalnianego ze służby do otrzymania ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystane urlopy wypoczynkowe lub dodatkowe oraz za niewykorzystany czas wolny od służby (przyznany na podstawie art. 33 ust. 3 ustawy o Policji), nie więcej jednak niż za ostatnie 3 lata kalendarzowe. W ocenie wnioskodawcy, wskazane tu unormowanie prawne stanowi próbę przerzucenia skutków nieudolności organizacyjnej przełożonych policjantów uprawnionych do ekwiwalentu pieniężnego. Nie potrafią oni lub nie chcą zorganizować toku służby tak, by ich podwładni mogli terminowo wykorzystać przysługujące im urlopy. Z tego względu – w ocenie wnioskodawcy – kwestionowany przepis narusza zasadę zaufania do państwa oraz zasadę ochrony praw słusznie nabytych (art. 2 Konstytucji), a także prawo do corocznych płatnych urlopów gwarantowanych przez art. 66 ust. 2 Konstytucji.

W opinii wnioskodawcy, przedstawione we wniosku porównawczo zestawienie uprawnień funkcjonariuszy innych służb mundurowych (poza policją i Strażą Graniczną) jednoznacznie wskazuje nadto na nieznaidujące uzasadnienia naruszenie zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) oraz zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji), będące jednocześnie przejawem dyskryminacji (art. 32 ust. 2 Konstytucji).

2. Marszałek Sejmu w piśmie przesłanym 3 lutego 2009 r. zajął następujące stanowisko:

2.1. Odnosząc się do zarzutu niekonstytucyjności art. 6b ustawy o Policji, Marszałek Sejmu stwierdził, że kwestionowane uregulowanie prawne nie uchybia uregulowaniom art. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 Konstytucji.

W ocenie Marszałka Sejmu, zasada demokratycznego państwa prawnego ani też jakkolwiek wywodzona z niej zasada szczegółowa nie ograniczają swobody ustawodawcy w zakresie kształtowania struktury kadry kierowniczej Policji. Art. 2 Konstytucji nie upoważnia też do twierdzenia, że każde stanowisko zastępcy komendanta policji, bez względu na szczebel struktury, powinien zajmować oficer policji.

Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Marszałek Sejmu uznał, że ocena trafności rozwiązania polegającego na obligatoryjnym powoływaniu członków korpusu służby cywilnej na stanowisko zastępców komendantów policji nie pozostaje w gestii sądownictwa konstytucyjnego. W tej sytuacji zastrzeżenie stanowisk zastępców komendantów wojewódzkich i Komendanta Stołecznego Policji do obsady przez członków korpusu służby cywilnej nie przekracza granic konstytucyjnej swobody ustawodawcy w stanowieniu prawa normującego organizację policji.

Zdaniem Marszałka Sejmu, zaskarżony przepis nie ogranicza też praw funkcjonariuszy policji uznanych przez komisję lekarską za zdolnych do pełnienia dalszej służby z ograniczeniem. Przeniesienie tych funkcjonariuszy na stanowiska odpowiadające ich psychofizycznym możliwościom, a więc uwzględniające wspomniane ograniczenia, należy bowiem do obowiązków ich przełożonego.

W ocenie Marszałka Sejmu, błędne jest zatem założenie, że w przypadku braku dyspozycji art. 6b ust. 4 *in fine* ustawy o Policji wszystkie stanowiska zastępców komendantów, o których mowa w tym przepisie, zostałyby obsadzone policjantami „niepełnosprawnymi”. Marszałek Sejmu przyjął też, że pominięcie stanowiska zastępcy Komendanta Głównego Policji oraz stanowisk komendanta powiatowego (miejskiego)

Policji nie powinno podlegać ocenie ogólnokrajowego organu związku zawodowego (tj. Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów).

Zarzut naruszenia przez art. 6b ustawy o Policji art. 32 Konstytucji Marszałek Sejmu uznał za nieuzasadniony. Poza przywołaniem konkretnego wzorca kontroli konstytucyjności wnioskodawca nie wskazał, na czym polega konkretne naruszenie zasady równości ani kogo kwestionowany przepis traktuje nierówno bądź dyskryminująco.

2.2. Oceniając zarzut niezgodności art. 25a ust. 1 ustawy o Policji z art. 32 Konstytucji, Marszałek Sejmu uznał, że jednostronna regulacja trybu przenoszenia funkcjonariuszy pełniących służbę w formacjach wymienionych w art. 25a ust. 1 ustawy o Policji narusza zasadę równości.

Zdaniem Marszałka Sejmu, wspólną cechą istotną funkcjonariuszy Policji oraz funkcjonariuszy formacji imiennie wskazanych w powoływanym przepisie jest pełnienie służby mającej na celu ochronę wartości konstytucyjnych, takich jak bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny. Cecha ta uzasadnia traktowanie tych podmiotów jednakowo, bez zróżnicowań faworyzujących bądź dyskryminujących. Brak – zdaniem Marszałka Sejmu – racjonalnej przesłanki kwestionowanego zróżnicowania w sytuacji, gdy warunkiem przeniesienia funkcjonariusza Policji do służby w innej formacji byłoby posiadanie przez niego szczególnych predyspozycji. Ścisłe przestrzeganie tego warunku redukcjałoby obawę, że tego rodzaju uprawnienie, przysługujące funkcjonariuszowi Policji, spowodowałoby nadmierny odpływ kadr z tej formacji.

Brak przepisu uprawniającego policjanta do wystąpienia z prośbą o przeniesienie do formacji wskazanych w art. 25a ust. 1 ustawy o Policji nie znajduje także uzasadnienia w innych wartościach, zasadach lub normach konstytucyjnych. W szczególności nie uzasadnia tego braku dyspozycja art. 31 ust. 3 Konstytucji, dopuszczająca ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, mająca na względzie ochronę dóbr i wartości.

2.3. W ocenie Marszałka Sejmu, zarzut naruszenia przez art. 35a ust. 1 ustawy o Policji art. 2 i art. 32 Konstytucji nie zasługuje na uwzględnienie.

Zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji wynika – po stronie wnioskodawcy – z nieprawidłowej interpretacji przepisu. Wbrew sugestiom wnioskodawcy, nie ma potrzeby określania przesłanek podmiotowych, których istnienie uzasadnia poddanie policjanta określonej procedurze, ponieważ ustawa zezwala na poddanie tej procedurze każdego policjanta. Kryterium zakwalifikowania policjanta do poddania go tej procedurze nie są jego cechy (właściwości) osobiste, lecz potrzeby służby na konkretnym stanowisku lub w określonej komórce, a ściślej – predyspozycje niezbędne do należytego pełnienia takiej służby. Posiadanie tych predyspozycji może być czynnikiem rozstrzygającym o powierzeniu policjantowi określonych zadań na zajmowanym bądź innym stanowisku służbowym.

W opinii Marszałka Sejmu, niezrozumiały jest również zarzut naruszenia przez art. 35a ust. 1 ustawy o Policji uregulowań art. 32 Konstytucji. Treść kwestionowanego przepisu nie koresponduje bowiem z zasadą równości. Dotyczy bowiem wszystkich policjantów bez jakichkolwiek zróżnicowań prawnych bądź faktycznych. W tej sytuacji zarzut naruszenia zasady równości należy uznać za bezpodstawny.

2.4. W opinii Marszałka Sejmu, zarzut naruszenia przez art. 35a ust. 5 ustawy o Policji art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji wydaje się być niezasadny przede wszystkim z tego powodu, że niektóre wcześniejsze przepisy, poprzedzające kwestionowane uregulowanie prawne mają charakter wytycznych. Dla przykładu Marszałek Sejmu wskazał, że art. 35a

ust. 2 ustawy o Policji przesądza o tym, iż test lub badania mogą być przeprowadzane tylko przez uprawnioną komórkę organizacyjną Policji, art. 35 ust. 3 i 4 ustawy o Policji wskazują organy właściwe w sprawie zarządzania przeprowadzenia testu i badań. Istotnym argumentem uzasadniającym brak wytycznych jest także – w opinii Marszałka Sejmu – specyfika służby w Policji, formacji charakteryzującej się szczególnymi wymaganiami co do zdolności fizycznej i psychicznej funkcjonariuszy w zakresie „ochrony bezpieczeństwa ludzi” oraz „utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego” (art. 1 ust. 1 ustawy o Policji). Zdaniem Marszałka Sejmu, wymagania w tym zakresie determinują – z reguły – tryb i warunki przeprowadzenia stosownych testów i badań. W tej sytuacji wydaje się celowe zamieszczenie szczegółowych wskazówek dotyczących sposobu realizacji zadań, które mają być określone w rozporządzeniu. Marszałek Sejmu doszedł do wniosku, że techniczne lub organizacyjne warunki ustalania zdolności fizycznej lub psychicznej do służby w Policji nie należą do materii ustawowych. Jako takie nie muszą być przedmiotem instruktażu adresowanego do ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

2.5. Odnosząc się do zarzutu naruszenia przez art. 41 ust. 2 pkt 9 ustawy o Policji art. 2 i art. 42 ust. 3 Konstytucji, Marszałek Sejmu uznał, że kwestionowane unormowanie prawne narusza zasadę domniemania niewinności. Zdaniem Marszałka Sejmu, dopuszczalność zwolnienia policjanta ze służby po upływie 12 miesięcy zawieszenia w czynnościach służbowych, jeżeli nie ustaną przyczyny zawieszenia, oznacza, że kwestionowany przepis – mimo braku prawomocnego wyroku sądu stwierdzającego winę policjanta – nie traktuje go jako niewinnego. Zdaniem Marszałka Sejmu, fakultatywne zwolnienie policjanta jest nieuchronnie kojarzone z potwierdzonym (wyrokiem sądu) zarzutem popełnienia czynu przestępczego, o którym mowa w art. 39 ustawy o Policji (tj. wszczęcia przeciwko niemu postępowania karnego w sprawie o przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, umyślne, ścigane z oskarżenia publicznego lub wszczęcia postępowania dyscyplinarnego). Nie osłabiają zarzutu niekonstytucyjności art. 41 ust. 2 pkt 9 ustawy o Policji uregulowania prawne art. 42 ust. 7 ustawy o Policji, które przewidują dopuszczalność przywrócenia policjanta do służby, jeżeli postępowanie karne zostało zakończone prawomocnym wyrokiem uniewinniającym albo orzeczeniem o umorzeniu postępowania z powodu niepopełnienia przestępstwa (albo przestępstwa skarbowego) lub braku ustawowych znamion typu czynu zabronionego.

W ocenie Marszałka Sejmu, kwestionowana regulacja zasługuje na krytykę również z tego powodu, że przewiduje możliwość długoterminowego trwania zawieszenia policjanta w czynnościach służbowych, spowodowanego decyzjami o przedłużeniu zawieszenia, podjętymi na podstawie art. 39 ust. 3 ustawy o Policji. Decyzje te mogą być następstwem przewlekłości postępowania karnego.

2.6. W odniesieniu do zarzutu naruszenia przez art. 62 ust. 2 ustawy o Policji, w zakresie, w jakim przepis ten nakazuje policjantowi składanie oświadczenia o swoim stanie majątkowym (między innymi) na żądanie przełożonego właściwego w sprawach osobowych, postanowień art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji, Marszałek Sejmu uznał, że kwestionowane unormowanie jest niezgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego. Całkowita dowolność nakładania na policjanta obowiązku złożenia oświadczenia o stanie majątkowym godzi, w ocenie Marszałka Sejmu, w zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Przełożony funkcjonariusza policji powinien być uprawniony do żądania od niego złożenia oświadczenia o stanie majątkowym, ale w określonych ustawą przypadkach, np. w celu wyjaśnienia wątpliwości dotyczących ostatnio złożonego oświadczenia. Art. 62 ust. 2 zdanie pierwsze *in fine*

ustawy o Policji nie spełnia zatem wymogu poprawnej (dostatecznie określonej) legislacji (art. 2 Konstytucji).

W opinii Marszałka Sejmu, bezpodstawny jest natomiast zarzut naruszenia przez zaskarżony przepis art. 32 ust. 1 Konstytucji. Niejednolitość unormowań dotyczących zakresu oświadczeń majątkowych składanych przez funkcjonariuszy różnych służb mundurowych nie stanowi naruszenia konstytucyjnej zasady równości. Poszczególne służby mundurowe są powołane do wykonywania odmiennych zadań ustawowych i funkcjonują w zróżnicowanych warunkach. Odmiennosć warunków działania służb może upoważniać ustawodawcę do wprowadzenia określonych wymagań dotyczących treści oświadczenia o stanie majątkowym, składanego przez funkcjonariuszy poszczególnych służb, aczkolwiek ujednolicenie tych wymagań może być wartością pożądaną.

2.7. Po analizie zarzutu niekonstytucyjności art. 62 ust. 8 ustawy o Policji Marszałek Sejmu wyraził przekonanie, że brak wytycznych dotyczących „okoliczności uzasadniających żądanie przełożonego do złożenia oświadczenia majątkowego przez policjanta” narusza art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem Marszałka Sejmu, wytyczne można by wywodzić z treści całej ustawy, o ile by ona takie zawierała. To ustawodawca, a nie organ wykonawczy powinien wskazać okoliczności, w których policjant jest zobowiązany złożyć na żądanie przełożonego oświadczenie o swoim stanie majątkowym. Odpowiednie uzupełnienie przepisu ustawy w tym zakresie czyniłoby zbędnym zamieszczenie wytycznych, o których mowa we wniosku. W sytuacji, gdy z treści ustawy nie można wywieść wytycznych, zarzut niezgodności kwestionowanego przepisu z art. 92 ust. 1 Konstytucji należy uznać za zasadny. Z tego zatem względu art. 62 ust. 8 ustawy o Policji jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

2.8. Oceniając zarzut naruszenia przez art. 62a ustawy o Policji art. 2 w związku z art. 51 ust. 2, art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, Marszałek Sejmu sformułował następujące spostrzeżenia.

W ocenie Marszałka Sejmu, zarzut naruszenia przez art. 62a ustawy o Policji art. 2 Konstytucji należy uznać za niezasadny. Zaskarżone uregulowanie prawne spełnia oczywistą funkcję antykorupcyjną. Pozwala bowiem uzyskiwać informacje, które mogą posłużyć organom Policji do podejmowania środków przeciwdziałających zjawiskom patologicznym na styku Policji i wykonawców usług o określonym profilu. Zawarty w kwestionowanym unormowaniu obowiązek informowania dotyczy wyłącznie faktów, które mogą stanowić przesłankę konfliktu interesów funkcjonariusza i Policji jako formacji przeznaczonej do ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia przez kwestionowane unormowanie prawne art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 51 ust. 2 Konstytucji, Marszałek Sejmu stwierdził, że zarzuty te należy uznać za bezzasadne. Kwestionowane unormowanie prawne nie narusza, w ocenie Marszałka Sejmu, prawa do ochrony życia prywatnego (art. 47 Konstytucji). Przełożony policjanta jest bowiem zobowiązany ściśle przestrzegać zasad ochrony danych o jego podwładnym na podstawie odrębnych przepisów. Zakres wymaganej informacji nie uwłacza też, zdaniem Marszałka Sejmu, czci ani godności policjanta ani też nie ingeruje w jego życie rodzinne. Uznanie przez ustawodawcę za niezbędne zobowiązanie policjanta do poinformowania przełożonego o ściśle określonych rodzajach działalności gospodarczej lub zatrudnieniu, wykonywanych przez małżonka i osoby prowadzące wspólne z policjantem gospodarstwo domowe ma jednoznacznie antykorupcyjny charakter. Przepis ten wkracza w sferę prywatności tylko o tyle, o ile jest to konieczne dla ochrony bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego, tj. wartości podlegających ochronie konstytucyjnej (zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji).

W ocenie Marszałka Sejmu, również zarzutów niezgodności zaskarżonego art. 51 ust. 2 Konstytucji nie można uznać za trafne. Zakres wymaganych tym przepisem informacji jest niezbędny dla zapobiegania zjawiskom patologicznym, jak korupcja i przestępstwa gospodarcze. Funkcjonariusze Policji należą do grupy zawodowej „narażonej” na ustawiczny kontakt ze środowiskiem pozostającym w kolizji z prawem bądź skłonny do jego naruszenia, działającymi we wszystkich sektorach aktywności gospodarczej, a więc także w dziedzinach objętych obowiązkiem informacji, o którym mowa w art. 62a ustawy o Policji. Celem zaskarżonego przepisu jest więc zapobieganie sytuacjom, w których policjant zostałby uwikłany w relacje powiązań i interesów budzących wątpliwości w obszarze działalności gospodarczej członków jego rodziny.

Powołując się na wybrane orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, Marszałek Sejmu stwierdził nadto, że ingerencja ustawy w sferę prywatności i ograniczenie autonomii informacyjnej nie naruszają zasady proporcjonalności. Zakres przedmiotowy obowiązku informowania przełożonego został ściśle określony, konieczność nałożenia tego obowiązku nie budzi zaś wątpliwości z punktu widzenia celu stawianego kwestionowanemu przepisowi. Zachowana przy tym została – zdaniem Marszałka Sejmu – odpowiednia proporcja między dotkliwością naruszenia autonomii informacyjnej a celem przyjętej regulacji ustawowej. W konkluzjach Marszałek Sejmu podkreślił też, że ustawa nie przewiduje udostępniania innemu podmiotowi informacji, o których mowa w art. 62a ustawy o Policji.

2.9. Oceniając zarzut naruszenia przez art. 94 ust. 1a ustawy o Policji art. 2, art. 32 i art. 46 Konstytucji, Marszałek Sejmu wskazał, co następuje.

Zdaniem Marszałka Sejmu, zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji i wynikającej z niego zasady poprawnej legislacji jest niezasadny. Określenie „osoba, która została skazana prawomocnym wyrokiem sądu” obejmuje niewątpliwie osoby, które w przeszłości były policjantami i z tego tytułu otrzymały pomoc finansową, a popełniły przestępstwo, o którym mowa w art. 94 ust. 1a ustawy o Policji. Wolą ustawodawcy było zatem – w opinii Marszałka Sejmu – aby zwrot pomocy finansowej następował w przypadku prawomocnego skazania za przestępstwo określone w kwestionowanym unormowaniu prawnym także w odniesieniu do osób zwolnionych w tej sytuacji z Policji.

Wbrew twierdzeniu wnioskodawcy – zdaniem Marszałka Sejmu – obowiązek zwrotu pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego nie stanowi przypadku rzeczy, o którym mowa w art. 46 Konstytucji. Pojęcie „przypadku rzeczy” zdefiniowane w art. 44 kodeksu karnego obejmuje przypadek przedmiotów pochodzących z przestępstwa lub służących jego popełnieniu bądź przeznaczonych do popełnienia przestępstwa (przypadkowi podlega także inna korzyść majątkowa pochodząca z przestępstwa). Pomoc finansowa, o której mowa w zaskarżonym przepisie, jest korzyścią policjanta uzyskaną legalnie w związku z podjęciem służby. W opinii Marszałka Sejmu, art. 94 ust. 1a ustawy o Policji nie narusza zasady wyrażonej w art. 46 Konstytucji.

Marszałek Sejmu wyraził opinię, że określony przez ustawodawcę obowiązek zwrotu pomocy finansowej nie narusza art. 32 Konstytucji. W ocenie Marszałka Sejmu, wnioskodawca błędnie dowodzi, że wszystkie unormowania prawne dotyczące stosunku służbowego oraz praw i obowiązków funkcjonariuszy poszczególnych służb mundurowych powinna cechować pełna jednolitość ich treści. Realizacja tego założenia prowadziłaby do sytuacji, w której odmienne zadania ustawowe i warunki funkcjonowania poszczególnych służb nie zostałyby uwzględnione w postaci adekwatnych wymagań oraz przepisów dyscyplinujących funkcjonariuszy, co jest konsekwencją odrębności ich pragmatyk służbowych, uzasadnionej specyfiką działalności Policji oraz innych służb mundurowych.

2.10. Ustosunkowując się do zarzutu naruszenia przez art. 95 ust. 2 pkt 9 ustawy o Policji art. 2, art. 32 i art. 46 Konstytucji, Marszałek Sejmu stwierdził, że wskazane przez wnioskodawcę argumenty nie zasługują na uwzględnienie.

W ocenie Marszałka Sejmu, podmiot decyzji o opróżnieniu lokalu został określony prawidłowo. W związku z tym określone w ustawie okoliczności uzasadniające wydanie takiej decyzji nie budzą wątpliwości.

Zdaniem Marszałka Sejmu, twierdzenie, że nakaz opróżnienia lokalu mieszkalnego nosi znamiona „przepadku rzeczy” i z tego powodu może być wydany wyłącznie na mocy orzeczenia sądu, jest pozbawione podstaw prawnych, o czym Marszałek Sejmu wspomniał przy ocenie zasadności poprzedniego zarzutu.

2.11. Marszałek Sejmu przyjął też, że zarzut naruszenia przez art. 114 ust. 1 pkt 2 ustawy o Policji art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 i art. 66 ust. 2 Konstytucji należy oddalić z następujących powodów:

Służba w Policji charakteryzuje się tym, że podwładny policjant jest obowiązany wykonywać rozkazy i polecenia przełożonego, także kolidujące z jego planami urlopowymi. Ustawodawca uwzględnił tę okoliczność, przewidując wypłatę ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystane urlopy oraz niewykorzystany czas wolny od służby za ostatnie 3 lata kalendarzowe. Zaskarżony przepis oparty jest na założeniu, że przełożeni policjanta mogli wydatnie przyczynić się do powstania jego „zaległości” urlopowych.

W wypadku niewykorzystania urlopów za okres dłuższy niż ostatnie 3 lata można zasadnie przyjąć, że przyczyna tego zjawiska leży przynajmniej częściowo także po stronie policjanta, który nie domagał się od przełożonego udzielenia przysługującego mu urlopu, a więc z własnej woli nie korzystał z konstytucyjnego prawa do „bezpiecznych i higienicznych warunków pracy” (których przesłanką jest okresowy odpoczynek). Trudno byłoby uznać za wiarygodne twierdzenie, że zaległy urlop policjanta za okres przekraczający 3 lata jest wyłącznie (i zawsze) następstwem nieudolności organizacyjnej przełożonego lub permanentnej odmowy udzielania temu policjantowi urlopu.

Marszałek Sejmu przypomniał, że Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie eksponował tezę, iż zasada ochrony praw słusznie nabytych nie ma charakteru absolutnego. Zdaniem Marszałka Sejmu, dotyczy to również prawa do urlopu, a także prawa do ekwiwalentu za niewykorzystany urlop przez policjanta. Ograniczenie praw słusznie nabytych może więc znajdować uzasadnienie w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Kwestionowany przepis zachęca też policjanta do wykorzystania przysługującego mu urlopu w takim terminie, aby nie powstały zaległości za okres przekraczający 3 ostatnie lata kalendarzowe, które to zaległości mają dodatkowo ujemny wpływ na jego zdolność w sferze wykonywania zadań służbowych.

W ocenie Marszałka Sejmu, zaskarżony art. 114 ust. 1 pkt 2 ustawy o Policji koresponduje z art. 291 § 1 kodeksu pracy, który przewiduje, że roszczenia ze stosunku pracy ulegają przedawnieniu z upływem 3 lat od dnia, w którym roszczenie to stało się wymagalne.

Brak identycznego ograniczenia w ustawach regulujących prawa i obowiązki funkcjonariuszy innych służb mundurowych nie uzasadnia zarzutu naruszenia art. 32 Konstytucji. Marszałek Sejmu przypomniał, że zaskarżony art. 114 ust. 1 pkt 2 ustawy o Policji został znowelizowany w 2006 r. w celu wyeliminowania niekorzystnego zjawiska, jakim było niewykorzystywanie urlopów przez policjantów, kosztem jakości pełnionej przez nich służby. Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że zasada równości wobec prawa nie wymaga ustanowienia identycznych ograniczeń w stosunku do funkcjonariuszy innych służb tylko i wyłącznie ze względu na wspólną ich cechę, jaką jest sama przynależność do kategorii służb mundurowych.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 3 sierpnia 2009 r. zajął stanowisko w sprawie objętej rozpatrywanym wnioskiem.

3.1. Oceniając zarzut naruszenia przez art. 6b ust. 4 ustawy o Policji unormowań art. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 Konstytucji, Prokurator Generalny stwierdził w pierwszej kolejności, że art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 Konstytucji nie są adekwatnymi wzorcami kontroli konstytucyjności.

Prokurator Generalny odniósł się najpierw do zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji. W jego opinii, zarówno cel, jak i kierunek wprowadzonych zmian – zakładających powołanie na stanowisko zastępcy komendanta wojewódzkiego Policji do spraw służb wspomagających działalność Policji (w zakresie organizacyjnym, logistycznym i technicznym) jedynie członka korpusu służby cywilnej – pozostają w pełni uzasadnione. Wynikające z kwestionowanego przepisu ograniczenie w powołaniu na stanowiska kierownicze w Policji (kwestionowane przez wnioskodawcę) służy celowi poszerzenia kontroli cywilnej nad Policją. Jego uciążliwość nie jest przy tym nadmierna, dotyczy tylko nielicznych stanowisk, w ściśle określonych jednostkach organizacyjnych.

W tej sytuacji Prokurator Generalny przyjął, że kwestionowany przepis jest zgodny z art. 2 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 i z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

3.2. Przy ocenie zakwestionowanego art. 25a ust. 1 ustawy o Policji w kontekście wskazanego wzorca z art. 32 Konstytucji, Prokurator Generalny uznał, że konstytucyjne zasady równości oraz zakazu dyskryminacji nie są adekwatnymi wzorcami kontroli konstytucyjności kwestionowanego przepisu. Zaskarżony przepis, jak i cała ustawa o Policji, w której został on zamieszczony, nie regulują nawiązywania stosunków służbowych funkcjonariuszy Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Wywiadu Wojskowego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Zdaniem Prokuratora Generalnego, nie można uznać, że w ustawie o Policji powinna być zamieszczona regulacja ułatwiająca funkcjonariuszowi Policji nawiązanie stosunku służby we wskazanych we wniosku formacjach. Oczekiwane przez wnioskodawcę regulacje, przyznające policjantom uprawnienia analogiczne do innych służb mundurowych, mogłyby – ewentualnie – być zamieszczone w ustawach normujących działanie tychże służb. Brak takiego unormowania w ustawie o Policji nie może być traktowany jako skutkujący niekonstytucyjnością przepisu tejże ustawy. Z tego też powodu art. 32 Konstytucji, wskazany jako wzorzec kontroli konstytucyjności, należy uznać za nieadekwatny.

3.3. Odnosząc się do zarzutu naruszenia przez art. 35a ust. 1 ustawy o Policji unormowań art. 2 i art. 32 Konstytucji, w zakresie, w jakim przepis ten nie ustala zasad poddawania policjanta procedurze określającej jego predyspozycje do służby na określonych stanowiskach lub w określonych komórkach organizacyjnych, zakresu badań, jak i minimalnych kryteriów oceny ich wyników, Prokurator Generalny wyraził pogląd, że wskazane przez wnioskodawcę zarzuty nie zasługują na uwzględnienie.

Prokurator Generalny uznał, że kwestionowany art. 35a ust. 1 ustawy o Policji, niezależnie od badań lekarskich przeprowadzanych w celu oceny zdolności fizycznej i psychicznej do pełnienia służby w Policji, przewiduje możliwość poddania policjanta dalszej procedurze określającej jego predyspozycje do służby na określonych stanowiskach lub w określonych komórkach organizacyjnych. W ocenie Prokuratora Generalnego, wbrew twierdzeniom wnioskodawcy, już z literalnego brzmienia art. 26 ust. 1 i art. 35a ust.

1 ustawy o Policji, jak i z zakresu spraw przekazanych do uregulowania w aktach wykonawczych (przewidzianych w art. 26 ust. 2 i art. 35a ust. 5 ustawy o Policji) wynika, że zawarte w tych przepisach regulacje nie pokrywają się. Pierwszy ze wskazanych tu przepisów odnosi się do „zdolności do służby” w Policji w ogólności. Drugi przepis dotyczy natomiast „predyspozycji do służby na określonych stanowiskach lub w określonych komórkach organizacyjnych”.

W ocenie Prokuratora Generalnego, charakter służby w Policji i zmieniające się uwarunkowania jej pełnienia uzasadniają pozostawienie ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych bieżącej oceny potrzeb służby pełnionej w szczególnych (i ewoluujących) warunkach. Ustanowienie sztywnych rozwiązań w tym zakresie blokowałoby możliwość elastycznego kształtowania struktury jednostek organizacyjnych Policji oraz sposobu realizacji konkretnych zadań Policji przez funkcjonariuszy o stosownych kwalifikacjach zawodowych i predyspozycjach psychofizycznych.

Prokurator Generalny, powołując się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 października 2002 r. (sygn. K 36/00, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 63), uznał także, że określenie kryteriów oraz dokonywanie oceny warunków psychofizycznych niezbędnych do pełnienia służby w Policji nie stanowi materii prawnej. Wymaga ono wiedzy specjalistycznej z innych dziedzin. Ustalenie sztywnych norm ustawowych w tym zakresie pozostawałoby w kolizji z naturą przedmiotu regulacji.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, pozytywny wynik testu sprawności fizycznej lub badań, o których mowa w kwestionowanym przepisie, nie musi wiązać się bezpośrednio z powołaniem na dane stanowisko lub z zatrudnieniem w określonej komórce organizacyjnej. W szczególności nie rodzi roszczenia w tym zakresie. Stwierdzenie predyspozycji psychofizycznych policjanta albo ich braku pozostaje bez wpływu na jego stosunek służby, w szczególności na ewentualne zwolnienie ze służby. Nie dotyczy on kwalifikacji do służby w ogólności ani nawet kwalifikacji do służby na dotychczas zajmowanym stanowisku. W tej sytuacji, art. 35a ust. 1 ustawy o Policji jest – zdaniem Prokuratora Generalnego – zgodny z art. 2 Konstytucji.

Przywołując jako wzorzec kontroli art. 32 Konstytucji, wnioskodawca – w ocenie Prokuratora Generalnego – nie wskazał, w jaki sposób kwestionowany przepis prowadzi do naruszenia zasad równości oraz zakazu dyskryminacji. Tym samym wnioskodawca nie spełnił obowiązku wskazania sposobu naruszenia art. 32 Konstytucji oraz uzasadnienia swych zarzutów, która to powinność wynika wprost z unormowań ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (art. 32 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o TK). W tej sytuacji w zakresie nadania zgodności art. 35a ust. 1 ustawy o Policji z zasadą równości postępowanie winno zostać umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 644, ze zm.; dalej: ustawa o TK), ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

3.4. W odniesieniu do postawionego wobec art. 35a ust. 5 ustawy o Policji zarzutu braku wytycznych dotyczących treści rozporządzenia Prokurator Generalny podniósł, że charakter służby uzasadnia pozostawienie ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych daleko idącej swobody w kształtowaniu treści aktu wykonawczego, regulującego tryb oraz warunki ustalania zdolności fizycznej lub psychicznej do służby na określonych stanowiskach lub w określonych komórkach organizacyjnych. Narzucenie przez ustawodawcę szczegółowych rozwiązań ograniczałoby w nadmiernym stopniu potrzebną – w przypadku służb mundurowych – swobodę w kształtowaniu i dostosowywaniu do zmieniających się realiów procedury określającej predyspozycje policjanta do służby na określonych stanowiskach lub w określonych komórkach organizacyjnych.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, upoważnienie zawarte w art. 35a ust. 5 ustawy o Policji odpowiada wymaganiom przedmiotowym upoważnienia, w szczególności wskazuje organ właściwy do wydania aktu, formę aktu, materię przekazaną do uregulowania w akcie podstawowym. W opinii Prokuratora Generalnego, tak ujęte upoważnienie realizuje cel ustawy.

Z przedstawionych tu względów należy uznać, zdaniem Prokuratora Generalnego, że art. 35a ust. 5 ustawy o Policji jest zgodny z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

3.5. Kolejny z zarzutów dotyczy naruszenia przez art. 41 ust. 2 pkt 9 ustawy o Policji art. 2 i art. 42 ust. 3 Konstytucji.

W ocenie Prokuratora Generalnego, sformułowany przez wnioskodawcę zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji i wywodzonej z niego zasady prawidłowej legislacji dotyczy *de facto* braku „poziomej” zgodności między przepisami tej samej rangi, której ocena pozostaje poza zakresem kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Wskazana zaś przez wnioskodawcę sprzeczność norm ustawowych jest – zdaniem Prokuratora Generalnego – pozorna. Z tego względu zarzut naruszenia przez art. 41 ust. 2 pkt 9 ustawy o Policji zasady poprawnej legislacji należy uznać za niezasadny.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia przez art. 41 ust. 2 pkt 9 ustawy o Policji unormowań art. 42 ust. 3 Konstytucji, Prokurator Generalny odwołał się do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 2 września 2008 r. o sygn. K 35/06 (OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 120). W sprawie tej Trybunał rozpatrywał wątpliwości dotyczące zgodności przepisu określającego przesłankę fakultatywnego zwolnienia policjanta przez przełożonego ze służby – z powodu popełnienia przez niego czynu o znamionach przestępstwa albo przestępstwa skarbowego (jeżeli popełnienie tego czynu jest oczywiste i uniemożliwia pozostanie policjanta w służbie) – z zasadą domniemania niewinności, gwarantowaną w art. 42 ust. 3 Konstytucji.

W sytuacji, gdy zarówno przepis będący przedmiotem uprzedniej oceny Trybunału Konstytucyjnego, jak i kwestionowany aktualnie art. 41 ust. 2 pkt 9 ustawy o Policji dotyczą przesłanek zwalniania policjantów ze służby na skutek prowadzenia postępowania skarbowego lub karnego skarbowego, swą adekwatność zachowuje zarówno ocena konstytucyjności, jak i argumentacja przedstawiona w omawianym zakresie w uzasadnieniu wskazanego tu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2 września 2008 r. (sygn. K 35/06). W tych warunkach Prokurator Generalny uznał, że art. 42 ust. 3 Konstytucji jest nieadekwatnym wzorcem kontroli konstytucyjności art. 41 ust. 2 pkt 9 ustawy o Policji.

3.6. Odnosząc się do zarzutu naruszenia przez art. 62 ust. 2 ustawy o Policji unormowań art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji, Prokurator Generalny uznał, że w kwestionowanym uregulowaniu ustawodawca wskazał jedynie podmiot uprawniony do nałożenia obowiązku złożenia przez policjanta oświadczenia o stanie majątkowym. Nie określił natomiast przesłanek, jakie mogą być podstawą jego złożenia. Powoduje to, że art. 62 ust. 2 ustawy o Policji – w zakresie, w jakim nie określa przesłanek wystąpienia przez przełożonego (właściwego w sprawach osobowych) z żądaniem złożenia przez policjanta oświadczenia o stanie majątkowym – pozostaje w sprzeczności ze standardami prawidłowej legislacji, w tym zwłaszcza określoności prawa, wywodzonymi z art. 2 Konstytucji.

Prokurator Generalny nie podzielił natomiast poglądu wnioskodawcy o niezgodności kwestionowanej regulacji z zasadą równości. Przyjął, że sam fakt różnorodności rozwiązań w zakresie obowiązku składania oświadczeń majątkowych w różnych służbach mundurowych nie może uzasadniać twierdzenia o nierównym

traktowaniu poszczególnych podmiotów prawa. Z tego względu Prokurator uznał, że art. 62 ust. 2 ustawy o Policji jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

3.7. Odnosząc się do niekonstytucyjności art. 62 ust. 8 ustawy o Policji, w zakresie, w jakim nie zawiera on wytycznych do wydania rozporządzenia, Prokurator Generalny uznał, że kwestionowany przepis określa podmiot uprawniony do wydania aktu wykonawczego, wskazuje tryb jego wydania, zakres przedmiotowy materii, które mają być doprecyzowane przepisami rangi podstawowej. W przekonaniu Prokuratora Generalnego spełnia zatem wymogi art. 92 ust. 1 Konstytucji.

3.8. Odnosząc się do zarzutu naruszenia przez art. 62a ustawy o Policji art. 2 w związku z art. 51 ust. 2, art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, Prokurator Generalny wyraził pogląd, że zarzuty dotyczące niekonstytucyjności kwestionowanego uregulowania są niezasadne.

W ocenie Prokuratora Generalnego, kwestionowane unormowanie należy uznać za konieczne i przydatne do osiągnięcia założonego celu. Również zakres i stopień ograniczenia prawa do prywatności (obejmującego także swobodę informacyjną) osób pozostających z funkcjonariuszem Policji we wspólnym gospodarstwie domowym, a także samych funkcjonariuszy – zdaniem Prokuratora Generalnego – odpowiada warunkom proporcjonalności.

W ocenie Prokuratora Generalnego, obowiązek nałożony na policjanta na mocy kwestionowanego uregulowania ma wyłącznie charakter informacyjny. Informacje przekazane przez policjanta nie są podawane do publicznej wiadomości, a jedynie do wiadomości przełożonego policjanta w sprawach osobowych. Dodatkowo obowiązek informacji dotyczy wyłącznie tych szczególnych rodzajów zatrudnienia lub działalności gospodarczej, które wiążą się z usługami detektywistycznymi i z ochroną osób lub mienia bądź też z działalnością na rzecz organów i jednostek nadzorowanych i podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Należy zatem uznać – zdaniem Prokuratora Generalnego – że ingerencja ustawodawcy w sferę objętą ochroną danych osobowych i ochroną prywatności nie narusza zasad konstytucyjnych i nie jest nadmierna z punktu widzenia zasady proporcjonalności.

W ocenie Prokuratora Generalnego, art. 62a ustawy o Policji jest zatem zgodny z art. 2 w związku z art. 51 ust. 2, art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3.9. Kolejne zarzuty odnoszą się do niezgodności art. 94 ust. 1a ustawy o Policji z art. 2, art. 32 i art. 46 Konstytucji oraz art. 95 ust. 2 pkt 9 ustawy o Policji z art. 2, art. 32 i art. 46 Konstytucji. W związku z tym, że wnioskodawca przywołuje wspólną argumentację do wykazania niekonstytucyjności obydwu zaskarżonych przepisów oraz wskazuje te same wzorce kontroli, Prokurator Generalny odniósł się łącznie do zarzutów stawianych obu przepisom.

W ocenie Prokuratora Generalnego, w świetle przepisów ustawy o Policji oraz przywołanego w stanowisku orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, nie można zgodzić się z twierdzeniem wnioskodawcy, że wskutek użycia terminu „osoba”, a nie „policjant”, treść kwestionowanych przepisów jest niedookreślona i narusza zasadę prawidłowej legislacji.

Natomiast art. 46 Konstytucji, w opinii Prokuratora Generalnego, jest nieadekwatnym wzorcem kontroli. Ani art. 94 ust. 1a, ani też art. 95 ust. 2 pkt 9 ustawy o Policji nie upoważniają żadnego organu do dokonania zmiany prawa własności policjanta, a tym samym nie powodują nieodpłatnego przejścia własności na rzecz skarbu Państwa (przepadku rzeczy).

W przypadku zwrotu pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego w

spółdzielni mieszkaniowej albo domu jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość, a także wydania decyzji o opróżnieniu lokalu mieszkalnego, będącego w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub podległych mu organów, nie dochodzi do przepadku mienia ani jego konfiskaty. Są to skutki ustania stosunku służbowego policjanta z uwagi na fakt jego uprzedniego skazania za przestępstwo. Skoro nie jest to sytuacja tożsama z przepadkiem mienia, to nie można do niej – zdaniem Prokuratora Generalnego – odnieść wzorca kontroli z art. 46 Konstytucji.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, nie można również zasadnie podnosić zarzutu niezgodności kwestionowanych przepisów z zasadą równości i zakazem dyskryminacji (art. 32 Konstytucji) tylko z tej przyczyny, że kwestionowane regulacje prawne zostały zastosowane wyłącznie wobec policjantów, a nie wobec funkcjonariuszy innych służb mundurowych.

Z powyższych względów Prokurator Generalny uznał, że art. 94 ust. 1a oraz art. 95 ust. 2 pkt 9 ustawy o Policji są zgodne z art. 2 i art. 32 Konstytucji oraz nie są niezgodne z art. 46 Konstytucji.

3.10. Odnosząc się do zarzutu naruszenia Konstytucji przez art. 114 ust. 1 pkt 2 ustawy o Policji w zakresie, w jakim ogranicza on policjantom, którzy podjęli służbę przed dniem nowelizacji, wymiar ekwiwalentu za niewykorzystane urlopy wypoczynkowe i dodatkowe oraz za niewykorzystany czas wolny od służby do ostatnich trzech lat służby, Prokurator Generalny uznał, że żaden z przywołanych przez wnioskodawcę przepisów nie obliuguje ustawodawcy do ustanowienia nieograniczonego w czasie prawa do dochodzenia roszczeń ze stosunku służby (pracy) ani też prawa takiego nie ustanawia. W tym stanie rzeczy art. 2, art. 31 ust. 3, art. 66 ust. 1 Konstytucji należy uznać za nieadekwatne wzorce kontroli konstytucyjności kwestionowanego przepisu.

W odniesieniu do zarzucanego naruszenia przez kwestionowany przepis zasady równości wobec prawa, stanowiącego jednocześnie przejaw dyskryminacji policjantów, Prokurator Generalny przyjął, że zarzut ten jest niezasadny. Zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego (sygn. K 35/06) odmienności dotyczące poszczególnych służb mundurowych nie uzasadniają zarzutu naruszenia przez ustawodawcę zasady równości.

W tej sytuacji Prokurator Generalny stwierdził, że art. 114 ust. 1 pkt 2 ustawy o Policji jest zgodny z art. 32 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 66 ust. 1 Konstytucji.

3.11. W odniesieniu do kwestii zgodności art. 6b ust. 4 ustawy o Policji z art. 32 ust. 2 Konstytucji Prokurator Generalny przyjął, że postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK – ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

3.12. Również kontrola konstytucyjności art. 35a ust. 1 ustawy o Policji z art. 32 Konstytucji – zdaniem Prokuratora Generalnego – podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK – ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

II

Na rozprawę w dniu 23 lutego 2010 r. stawili się przedstawiciele wnioskodawcy, Sejmu oraz Prokuratora Generalnego. Przedstawiciele wnioskodawcy wycofali wniosek w zakresie kontroli konstytucyjności art. 6b ust. 4, art. 62 ust. 2 i 8 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277, ze zm.). W odniesieniu do pozostałych zakwestionowanych we wniosku przepisów podtrzymali swoje stanowisko.

Przedstawiciel Sejmu podtrzymał stanowisko zajęte na piśmie.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego, w odpowiedzi na pytanie Trybunału Konstytucyjnego, stwierdził, że pisemne stanowisko przedłożone w rozpatrywanej sprawie, w zakresie odnoszącym się do oceny zasadności zarzutów niekonstytucyjności art. 114 ust. 1 pkt 2 ustawy o Policji, omyłkowo odnosiło się do art. 66 ust. 1 Konstytucji, a nie – jak wynikało z wniosku ZG NSZZ Policjantów – do art. 66 ust. 2 Konstytucji. W pozostałym zakresie podtrzymał stanowisko zajęte na piśmie.

Trybunał Konstytucyjny, w związku z zarzutem niekonstytucyjności art. 62a ustawy o Policji, skierował do pełnomocników procesowych wnioskodawcy – ZG NSZZ Policjantów pytanie, czy i w jakich granicach Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Policjantów – jako związek zawodowy – ma legitymację do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w zakresie ochrony prywatności i autonomii informacyjnej współmałżonka policjanta oraz innych osób pozostających z nim we wspólnym gospodarstwie domowym. Pytanie Trybunału dotyczyło ponadto kwestii, czy ochrona praw tych osób – nie będących członkami NSZZ Policjantów – została objęta statutowo określonym zakresem działania tego związku zawodowego. Z odpowiedzi przedstawicieli wnioskodawcy wynikało, że NSZZ Policjantów może – w ich przekonaniu – wystąpić o ochronę współmałżonka policjanta lub innych osób pozostających z nim we wspólnym gospodarstwie domowym w odniesieniu do przysługujących tym osobom świadczeń rodzinnych oraz socjalnych, powiązanych ze statusem służbowym policjanta.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zakres przedmiotowy wniosku.

1.1. Zarząd Główny Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów (dalej: wnioskodawca bądź ZG NSZZ Policjantów) wystąpił 30 marca 2007 r. do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów 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 brzmieniu nadanym ustawą z dnia 21 lipca 2006 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 158, poz. 1122 oraz z 2007 r. Nr 165, poz. 1170).

1.2. W związku z faktem, że przedstawiciele wnioskodawcy na rozprawie wycofali wniosek w zakresie badania z Konstytucją art. 6b ust. 4, art. 62 ust. 2 i 8 ustawy o Policji, Trybunał Konstytucyjny na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 39 ust. 2 ustawy dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) postanowił umorzyć postępowanie w tym zakresie ze względu na cofnięcie wniosku.

1.3. Zawarte we wniosku i dopuszczone przez Trybunał Konstytucyjny do merytorycznego rozpoznania zarzuty obejmują szereg przepisów związanych z działaniem Policji. Dotyczą one zgodności: 1) art. 25a ust. 1 ustawy o Policji, w zakresie, w jakim uniemożliwia policjantowi przeniesienie na własną prośbę do określonych służb, z art. 32 Konstytucji, 2) art. 35a ust. 1 ustawy o Policji, w zakresie, w jakim nie ustala zasad poddawania policjantów procedurze określającej ich predyspozycje do służby na określonych stanowiskach lub w określonych komórkach, zakresu badań oraz minimalnych kryteriów oceny ich wyników, z art. 2 i art. 32 Konstytucji, 3) art. 35a ust. 5 ustawy o Policji, w zakresie, w jakim nie określa wytycznych dla ministra spraw wewnętrznych do

wydania rozporządzenia wykonawczego, z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, 4) art. 41 ust. 2 pkt 9 ustawy o Policji, w zakresie, w jakim ustala 12-miesięczny termin zawieszenia policjanta w czynnościach służbowych, a spowodowanego prowadzeniem postępowania karnego lub skarbowego, z art. 2 i art. 42 ust. 3 Konstytucji, 5) art. 62a ustawy o Policji, w zakresie, w jakim zobowiązuje policjanta do informowania przełożonego właściwego w sprawach osobowych o podjęciu przez małżonka lub osobę pozostającą we wspólnym gospodarstwie rodzinnym określonego w ustawie zajęcia z art. 2 w związku z art. 51 ust. 2, art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, 6) art. 94 ust. 1a ustawy o Policji z art. 2, art. 32 i art. 46 Konstytucji, 7) art. 95 ust. 2 pkt 9 ustawy o Policji z art. 2, art. 32 i art. 46 Konstytucji, 8) art. 114 ust. 1 pkt 2 ustawy o Policji, w zakresie, w jakim policjantom, którzy podjęli służbę przed dniem nowelizacji, ogranicza wymiar ekwiwalentu za niewykorzystane urlopy wypoczynkowe i dodatkowe oraz za niewykorzystany czas wolny od służby do ostatnich trzech lat służby, z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 i art. 66 ust. 2 Konstytucji.

1.4. Szereg zarzutów zawartych w rozpatrywanym przez Trybunał wniosku (pkt 1-2, 6-8 dokonanego powyżej zestawienia) dotyczy występującego – zdaniem wnioskodawcy – naruszenia przez przepisy ustawy o Policji konstytucyjnej zasady równości bądź w ujęciu całościowym (art. 32 Konstytucji) bądź też ograniczonymi ramami art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Wnioskodawca przyjął za podstawę formułowania zarzutów dość specyficzną wykładnię konstytucyjnej zasady równości, z której miałby wynikać – jego zdaniem – zakaz różnicowania statusu prawnego wyliczonych we wniosku służb państwowych. Następstwem przyjętej przez wnioskodawcę interpretacji jest postulat kształtowania jednakowego statusu funkcjonariuszy wskazanych służb (bez wzięcia pod uwagę specyfiki każdej z nich, odrębności ich zadań oraz zróżnicowania uwarunkowań ich wykonywania). Konsekwencją przyjętego założenia – w przekonaniu Trybunału Konstytucyjnego nietrafnego – jest zawarta we wniosku krytyczna ocena niektórych przepisów ustawy o Policji (przy porównaniu ich z wskazanymi we wniosku przepisami ustaw dotyczących innych służb). W tak ujętej ocenie wnioskodawcy kwestionowane przepisy ustawy o Policji nie spełniają wymogów wynikających z konstytucyjnej zasady równości oraz równego (niedyskryminowanego) traktowania poszczególnych podmiotów (jednostek).

Ponadto wnioskodawca wskazuje na pominięcie w kwestionowanej ustawie o Policji szeregu unormowań występujących w ustawach regulujących status funkcjonariuszy innych służb państwowych (mundurowych i specjalnych). Już sam brak takich samych regulacji w ustawie o Policji wnioskodawca kwalifikuje jako naruszenie art. 32 Konstytucji.

To stanowisko wnioskodawcy Trybunał Konstytucyjny uznaje za pozbawione uzasadnienia. Interpretacja ta oparta jest na nietrafnym i uproszczonym pojmowaniu zasady równości przy jednoczesnym zapoznaniu zróżnicowania zadań, uwarunkowań oraz organizacyjnej odrębności poszczególnych służb państwowych (mundurowych i specjalnych).

W sytuacjach, w których przesłanką zarzutu naruszenia art. 32 bądź art. 32 ust. 1 Konstytucji jest wskazana tu interpretacja wnioskodawcy, Trybunał Konstytucyjny uznaje wynikające z niej zarzuty naruszenia art. 32 (art. 32 ust. 1) za niezasadne. Ponadto Trybunał przypomina, że zakres jego kognicji nie obejmuje badania wzajemnej zgodności ze sobą unormowań ustawowych, tj. tej samej mocy prawnej. Trybunał nie jest też uprawniony do oceny ich merytorycznej oraz politycznej trafności i celowości.

2. Ocena zgodności art. 25a ust. 1 ustawy o Policji z art. 32 Konstytucji.

2.1. Pierwszy z rozpatrywanych zarzutów wnioskodawcy dotyczy niezgodności z Konstytucją art. 25a ust. 1 ustawy o Policji. W momencie złożenia wniosku kwestionowany przepis posiadał następujące brzmienie: „Funkcjonariusz Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Wywiadu Wojskowego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego lub Centralnego Biura Antykorupcyjnego może być na własną prośbę przeniesiony do służby w Policji, jeżeli wykazuje on szczególne predyspozycje do jej pełnienia”. W wyniku późniejszej nowelizacji, na podstawie art. 193 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. Nr 168, poz. 1323, ze zm.; dalej: ustawa o Służbie Celnej) zakwestionowany przepis otrzymał następujące brzmienie: „Funkcjonariusz Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Służby Celnej, Państwowej Straży Pożarnej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Wywiadu Wojskowego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego lub Centralnego Biura Antykorupcyjnego może być na własną prośbę przeniesiony do służby w Policji, jeżeli wykazuje on szczególne predyspozycje do jej pełnienia”.

Porównanie ujęć kontrolowanego przez Trybunał przepisu przed wskazaną tu nowelizacją i po niej prowadzi do wniosku, że ustawodawca rozszerzył zakres podmiotowy przemieszczania się między służbami, dopuszczając funkcjonariuszy Służby Celnej (spełniających określone warunki) do przeniesienia na własną prośbę do służby w Policji. Równocześnie na mocy art. 101 ust. 1 ustawy o Służbie Celnej funkcjonariusze Policji (i Straży Granicznej) spełniający określone warunki otrzymali prawo przeniesienia się na własną prośbę do służby w Służbie Celnej.

Ponadto na mocy art. 1 pkt 10 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zmianie ustawy o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 82, poz. 558) do ustawy o Straży Granicznej dodano art. 31a. Przewiduje on, że „Funkcjonariusz Policji, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Wywiadu Wojskowego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego lub Centralnego Biura Antykorupcyjnego może być na własną prośbę przeniesiony do służby w Straży Granicznej, jeżeli wykazuje on szczególne predyspozycje do jej pełnienia”.

Analiza porównawcza unormowań dotyczących pozostałych służb (wskazanych w art. 25a ust. 1 ustawy o Policji) prowadzi do wniosku, że ustawodawca nie przewidział tam unormowań gwarantujących prawo policjanta do przeniesienia na własną prośbę do tych służb.

2.2. Zdaniem wnioskodawcy, art. 25a ust. 1 ustawy o Policji narusza zasadę równości oraz zakazu dyskryminacji (art. 32 Konstytucji) przez to, że nie ustanawia dla policjantów prawa do przeniesienia na własną prośbę do służb mundurowych, których funkcjonariuszom prawo takie zostało przyznane.

2.3. Trybunał Konstytucyjny przypomina w tym miejscu, że art. 25a ust. 1 ustawy o Policji nie dotyczy kwestii dostępu do służby w Straży Granicznej, Biurze Ochrony Rządu, Służbie Celnej, Państwowej Straży Pożarnej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służbie Wywiadu Wojskowego, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego lub Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. Każda ze wskazanych tu służb posiada odrębną regulację ustawową określającą warunki, których spełnienie gwarantuje dostęp do służby. Trudno byłoby zatem, w przekonaniu Trybunału Konstytucyjnego, wymagać od ustawodawcy, by regulacje ułatwiające funkcjonariuszowi Policji przejście do służby w Straży Granicznej, Biurze Ochrony Rządu, Służbie Celnej, Państwowej Straży Pożarnej,

Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służbie Wywiadu Wojskowego, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego lub Centralnym Biurze Antykorupcyjnym zostały zamieszczone w ustawie o Policji. Pożądane przez wnioskodawcę uregulowania prawne mogłyby ewentualnie znaleźć się w ustawach normujących tryb działania poszczególnych (wskazanych tu) służb.

W tej sytuacji Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 32 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli konstytucyjności kwestionowanego art. 25a ust. 1 ustawy o Policji. Jako taki nie może stanowić podstawy do przeprowadzenia merytorycznej oceny konstytucyjności we wskazanym tu zakresie. Ponadto Trybunał przypomina, że interpretacja wnioskodawcy dotycząca statusu funkcjonariuszy służb państwowych nie uwzględnia istotnego zróżnicowania ich zadań i zasad funkcjonowania. Wnioskodawca, nie biorąc pod uwagę specyfiki poszczególnych służb i statusu ich funkcjonariuszy, bezzasadnie odwołuje się do konstytucyjnej zasady równości oraz rozumianego w sposób uproszony zakazu dyskryminacji.

Trybunał Konstytucyjny odnotowuje, że uregulowania umożliwiające funkcjonariuszowi Policji przejście do innych określonych służb zostały wprowadzone do ustaw: o Służbie Celnej (zob. art. 101 ust. 1 ustawy o Służbie Celnej) oraz Straży Granicznej (art. 31a ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, Dz. U. z 2005 r., Nr 234, poz. 1997, ze zm.). Brak tego typu unormowań w ustawie o Policji nie może stanowić samoistnej przesłanki stwierdzenia niezgodności z Konstytucją kwestionowanego przepisu ustawy o Policji (art. 25a ust. 1) zezwalającego na przeniesienie się (na własną prośbę) funkcjonariuszy innych (wskazanych tam) służb do służby w Policji.

Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie stoi na stanowisku, że poszczególne służby państwowe nie są kategorią jednolitą. Każda z nich posiada inny charakter i zakres działalności (zob. orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95, OTK ZU nr 2/1996, poz. 52; wyroki TK z: 19 października 2004 r., sygn. K 1/04, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 93; 27 stycznia 2003 r., sygn. SK 27/02, OTK ZU nr 1/A/2003, poz. 2; 14 grudnia 1999 r., sygn. SK 14/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 163). Odrębności te uzasadniają występowanie zróżnicowania statusu oraz uprawnień funkcjonariuszy różnych służb.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, niejednolitość poszczególnych służb może stanowić dodatkowy argument dla ustawodawcy uzasadniający możliwość różnicowania służb i statusu ich funkcjonariuszy (między innymi dla ograniczenia niepożądanego z punktu widzenia potrzeb państwa przepływu funkcjonariuszy pomiędzy służbami).

2.4. W tej sytuacji Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 25a ust. 1 ustawy o Policji nie jest niezgodny z art. 32 Konstytucji.

3. Ocena zgodności art. 35a ust. 1 ustawy o Policji z art. 2 i art. 32 Konstytucji

3.1. Wnioskodawca zakwestionował zgodność art. 35a ust. 1 ustawy o Policji z art. 2 i art. 32 Konstytucji.

Zaskarżony przepis ma następujące brzmienie: „Policjant może zostać poddany procedurze określającej jego predyspozycje do służby na określonych stanowiskach lub w określonych komórkach organizacyjnych, poprzez przeprowadzenie testu sprawności fizycznej, badania psychologicznego lub badania psychofizjologicznego”.

3.2. Zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy o Policji „Służbę w Policji może pełnić obywatel polski o nieposzlakowanej opinii, niekarany, korzystający z pełni praw publicznych, posiadający – co najmniej – średnie wykształcenie oraz zdolność fizyczną i

psychiczną do służby w formacjach uzbrojonych, podległych szczególnej dyscyplinie służbowej, której gotów jest się podporządkować”. Do ustawowych wymagań warunkujących podjęcie i pełnienie służby w Policji należy posiadanie zdolności fizycznej i psychicznej do służby w formacjach uzbrojonych, o której – zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy o Policji – orzeka komisja lekarska, podległa ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Zdolność fizyczna i psychiczna do służby w formacjach uzbrojonych jest zatem jednym z warunków przyjęcia do służby. W wypadku orzeczenia przez komisję lekarską trwałej niezdolności do służby policjanta zwalnia się ze służby (art. 41 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 43 ust. 1 ustawy o Policji).

Niezależnie od badań lekarskich, w celu oceny zdolności fizycznej i psychicznej do pełnienia służby w Policji, podlegający ocenie Trybunału art. 35a ust. 1 ustawy o Policji przewiduje możliwość poddania policjanta procedurze określającej jego predyspozycje do służby na określonych stanowiskach lub w określonych komórkach organizacyjnych.

Trybunał Konstytucyjny przypomina, że ocena zdolności fizycznej i psychicznej funkcjonariuszy dotyczy także art. 40 ustawy o Policji. Przepis ten przewiduje możliwość skierowania policjanta do komisji lekarskiej na jego prośbę lub z urzędu. Konsekwencje orzeczenia komisji określa zatem ustawa o Policji.

Szczegółowe wymogi i procedury dostępu do zawodu policjanta regulują liczne akty wykonawcze do ustawy o Policji. Najważniejszą rolę spełniają w tym zakresie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji: a) z dnia 30 sierpnia 2007 r. w sprawie postępowania kwalifikacyjnego w stosunku do osób ubiegających się o przyjęcie do służby w Policji (Dz. U. Nr 170, poz. 1202), b) z dnia 20 marca 2007 r. w sprawie trybu i warunków ustalania zdolności fizycznej i psychicznej policjantów do służby na określonych stanowiskach lub w określonych komórkach organizacyjnych jednostek Policji (Dz. U. Nr 62, poz. 423), c) z dnia 9 lipca 1991 r. w sprawie właściwości i trybu postępowania komisji lekarskich podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych (Dz. U. Nr 79, poz. 349, ze zm.).

3.3. Wnioskodawca zarzuca, że art. 35a ust. 1 ustawy o Policji zbyt głęboko i w sposób niedookreślony ingeruje w sferę praw policjanta. Narusza w tym zakresie zasadę dostatecznej określoności przepisów prawnych (wywodzoną z art. 2 Konstytucji). Zdaniem wnioskodawcy, art. 35a ust. 1 ustawy o Policji nie określa przesłanek podmiotowych uzasadniających poddanie policjanta procedurze weryfikującej predyspozycje do służby na określonych stanowiskach lub w określonych komórkach organizacyjnych. Nie precyzuje, na których stanowiskach i w których komórkach organizacyjnych służba wymaga określonych predyspozycji. Nie reguluje też zakresu badań, przesłanek końcowej oceny ich wyników oraz następstw przeprowadzonych badań dla stosunku służbowego policjanta.

3.4. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że ustawa o Policji określa dwie odrębne procedury pozwalające stwierdzić zdolność fizyczną i psychiczną do służby w Policji. Pierwsza polega na określeniu warunków stawianych kandydatom do służby w Policji (art. 26 ust. 1 ustawy o Policji). Druga polega na weryfikacji predyspozycji policjanta do służby na określonych stanowiskach lub w określonych komórkach organizacyjnych Policji (art. 35 ust. 1 ustawy o Policji). Ustawodawca uznał, że służba na określonych stanowiskach lub w określonych komórkach organizacyjnych wymaga od policjanta kwalifikowanych cech zdrowotnych i wyjątkowych predyspozycji psychofizycznych (kwalifikowanych w porównaniu z tymi, które stawiane są ogólnie kandydatom do służby w Policji). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, nie ma podstaw do stwierdzenia, że w unormowaniach ustawy o Policji występują sprzeczności powodujące niejasność wskazanej regulacji ustawowej. Badanie oceny zdolności do służby w ogólności i badanie predyspozycji do

służby na określonych stanowiskach lub w określonych komórkach organizacyjnych – jak słusznie wskazuje Prokurator Generalny – to dwie różne kategorie badań, którym poddawani są kandydaci do służby w Policji, a następnie – niektórzy policjanci.

W tej sytuacji zarzut braku określenia w art. 35a ust. 1 ustawy o Policji przesłanek podmiotowych poddania policjanta procedurze weryfikującej predyspozycje do służby na konkretnych stanowiskach lub w określonych komórkach organizacyjnych, Trybunał Konstytucyjny uznaje za niezasadny. Procedurze tej poddawany jest bowiem tylko ten policjant, który ubiega się o służbę na konkretnym stanowisku lub w konkretnych komórkach organizacyjnych Policji.

W przekonaniu Trybunału Konstytucyjnego, dynamiczny charakter służby w Policji (uwzględniający zmieniające się uwarunkowania jej pełnienia) uzasadnia pozostawienie w gestii ministra właściwego do spraw wewnętrznych oceny przydatności do służby pełnionej w specyficznych warunkach wymagających posiadania przez policjantów odpowiednich (tj. szczególnych) kwalifikacji i umiejętności oraz predyspozycji psychofizycznych. Wynika stąd niezbędność prowadzenia bieżącej selekcji kandydatów do służby na konkretnych stanowiskach i w określonych komórkach organizacyjnych Policji, z uwzględnieniem specyfiki jej pełnienia. Ustalenie sztywnych regulacji ustawowych ograniczałoby, w pewnym zakresie, możliwość elastycznego kształtowania struktury jednostek organizacyjnych Policji oraz ich obsady kadrowej przez funkcjonariuszy o pożądanym kwalifikacjach zawodowych i predyspozycjach psychofizycznych. Potrzeba adekwatnej, a zarazem – precyzyjnej regulacji tej sfery (mającej charakter – w znacznym zakresie – wewnętrzny i specjalistyczny), sprawia, iż wskazane tu materie z trudem poddają się trwałej oraz zachowującej z reguły pewien stopień ogólności regulacji ustawowej.

3.5. Odnosząc się do zarzutu dotyczącego braku określenia w art. 35a ust. 1 ustawy o Policji zakresu poszczególnych badań, przesłanek końcowej oceny oraz skutków wyników dla stosunku służbowego policjanta, warto przypomnieć, że w wyroku z 8 października 2002 r. (sygn. K 36/00) Trybunał podkreślił, że „określenie kryteriów oraz dokonywanie oceny warunków psychofizycznych niezbędnych do pełnienia służby w Policji, nie stanowi materii prawnej, lecz jest przedmiotem wiedzy specjalistycznej. Dlatego też ustalenie sztywnych norm prawnych w tej dziedzinie pozostawałoby w sprzeczności z charakterem przedmiotu regulacji” (OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 63).

3.6. Mając na uwadze wszystkie wskazane uprzednio okoliczności, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 35a ust. 1 ustawy o Policji, w zakresie, w jakim nie ustala zasad poddawania policjanta procedurze określającej jego predyspozycje do służby na określonych stanowiskach lub w określonych komórkach organizacyjnych, zakresu badań oraz minimalnych kryteriów oceny ich wyników, jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

3.7. Wnioskodawca zarzuca nadto, że art. 35a ust. 1 ustawy o Policji jest niezgodny z art. 32 Konstytucji.

Odnosząc się do wskazanego tu zarzutu, Trybunał stwierdza, że jego przesłanką pozostaje uproszczona interpretacja konstytucyjnych zasad równości i zakazu dyskryminacji zakładająca jednakowe traktowanie funkcjonariuszy wszystkich wyliczonych we wniosku służb mundurowych (bądź specjalnych), bez uwzględnienia specyfiki każdej z tych służb, odrębności ich zadań oraz zróżnicowania warunków realizacji tych zadań. Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że zarzuty naruszenia zasad równości i zakazu dyskryminacji rozumianych we wskazany tu sposób są

niezasadne. Z tego względu Trybunał musi uznać art. 32 Konstytucji za nieadekwatny wzorzec kontroli konstytucyjności art. 35a ust. 1 ustawy o Policji.

4. Ocena zgodności art. 35a ust. 5 ustawy o Policji z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

4.1. Wnioskodawca zarzucił, że upoważnienie dla ministra właściwego do spraw wewnętrznych do wydania rozporządzenia wykonawczego zawarte w art. 35a ust. 5 ustawy o Policji określa jedynie zakres spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu, nie zawiera natomiast wytycznych odnoszących się do treści rozporządzenia. W ocenie wnioskodawcy, nie jest też możliwa rekonstrukcja wytycznych w oparciu o inne przepisy kwestionowanej ustawy. Przepis ten jest zatem sprzeczny z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

4.2. Zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz mieścić wytyczne dotyczące treści aktu. Trybunał Konstytucyjny w dotychczasowym orzecznictwie wielokrotnie wyrażał stanowisko w zakresie obowiązków, jakie na ustawodawcę nakłada art. 92 ust. 1 Konstytucji (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 26 października 1999 r., sygn. K 12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120; 9 listopada 1999 r., sygn. K 28/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 156; 14 grudnia 1999 r., sygn. K 10/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 162; 13 listopada 2001 r., sygn. K 16/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 250; 6 maja 2003 r., sygn. P 21/01, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 37; 20 maja 2003 r., sygn. K 56/02, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 42).

W przywołanych orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 92 ust. 1 Konstytucji dopuszcza stanowienie rozporządzeń tylko na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie, w odniesieniu do którego nie da się wskazać unormowań ustawowych, pełniących rolę wytycznych dotyczących treści rozporządzenia, jest sprzeczne z Konstytucją (nawet jeśli spełnia pozostałe wymagania wynikające z art. 92 ust. 1 Konstytucji). Wytyczne zawarte w upoważnieniu nie mogą mieć czysto blankietowego charakteru, np. ograniczając się do ogólnego stwierdzenia, że rozporządzenie określi „ogólne zasady”.

Wytyczne dotyczące treści aktu wykonawczego nie muszą być – zgodnie z dotychczasową linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego (por. m.in. wyrok z 29 maja 2002 r., sygn. P 1/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 36) – zamieszczone w przepisie zawierającym upoważnienie do wydania aktu wykonawczego. Trybunał Konstytucyjny dopuszcza możliwość ich wyrażenia w innych przepisach ustawy, o ile pozwoli to na precyzyjne zrekonstruowanie ich treści. Brak bezpośrednio sformułowanych w przepisie upoważniającym wytycznych dotyczących aktu wykonawczego nie dyskwalifikuje więc jeszcze przepisu upoważniającego (choć świadczy o jego legislacyjnej ułomności), a problem ich istnienia powinien być rozpatrywany w kontekście normatywnym całej ustawy.

Trybunał stwierdza, że wymóg, by upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia zawierało wytyczne dotyczące treści aktu, oznacza, iż ustawodawca musi zamieścić w ustawie wskazówki wyznaczające kierunek merytorycznych rozwiązań, które mają znaleźć wyraz w rozporządzeniu. Sposób ujęcia wytycznych oraz zawarte w nich treści są w zasadzie sprawą uznania ustawodawcy. Wytyczne mogą mieć charakter pozytywny (wskazywać kryteria, którymi powinien kierować się organ wydający

rozporządzenie, cele rozporządzenia lub funkcje instytucji ukształtowanej w rozporządzeniu) albo charakter negatywny (wykluczać określone unormowania). Jeśli ustawa upoważnia do uregulowania kilku odrębnych materii, to musi ustanawiać wytyczne dla każdej z nich. Jeżeli nie jest możliwe zrekonstruowanie treści wytycznych z przepisów ustawy, to przepis zawierający upoważnienie musi zostać uznany za niekonstytucyjny (zob. wyrok TK z 10 września 2001 r., sygn. K 8/01, OTK ZU nr 6/2001, poz. 164).

Niedopuszczalne jest sformułowanie upoważnienia, które w istocie upoważnia nie do wydania rozporządzenia w celu wykonania ustawy, lecz do samodzielnego uregulowania kompleksu zagadnień bez wskazówek w tekście ustawy. Ustawowe umocowanie do wydania rozporządzenia nie może pozostawiać prawodawcy zbyt daleko idącej swobody kształtowania merytorycznych treści rozporządzenia. Akt wykonawczy wydany na podstawie wadliwego – w rozumieniu art. 92 ust. 1 Konstytucji – upoważnienia ustawowego traci swój wykonawczy charakter i z tego powodu nie może w sposób pozytywny przejść testu zgodności z Konstytucją.

4.3. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że upoważnienie zawarte w art. 35a ust. 5 ustawy o Policji odpowiada wymaganiom podmiotowym i przedmiotowym upoważnienia. Wskazuje bowiem organ właściwy do wydania aktu (minister właściwy do spraw wewnętrznych), jego materię (przedmiot regulacji) oraz formę aktu (rozporządzenie). Nie zawiera natomiast kompleksowo ujętych wytycznych wyznaczających treść rozporządzenia. Trybunał Konstytucyjny zwraca jednocześnie uwagę, że z innych przepisów ustawy o Policji wynikają pewne wskazówki merytoryczne dla organu upoważnionego do wydania rozporządzenia, dotyczące zakresu badania predyspozycji do służby na określonych stanowiskach i zasad działania (oraz możliwości orzekania) komisji lekarskich. Z art. 35a ust. 2 ustawy o Policji wynika, że „test lub badania przeprowadzane są przez uprawnioną komórkę organizacyjną Policji”. Z kolei ust. 3 i 4 art. 35a ustawy o Policji wskazują, które organy są właściwe do zarządzania przeprowadzenia testu i badań (w stosunku do policjantów pełniących służbę lub ubiegających się o podjęcie służby w Komendzie Głównej Policji test i badania zarządza Komendant Główny Policji, zaś w stosunku do policjantów pełniących służbę na obszarze terytorialnego działania komendanta wojewódzkiego, z zastrzeżeniem art. 6 ust. 3 i 4, test i badania zarządza komendant wojewódzki Policji). Sposobu ujęcia tych wskazówek nie można oceniać bezkrytycznie, niemniej jednak nie należy negować możliwości ich „odkodowania” z poszczególnych przepisów kwestionowanej ustawy.

Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. K 36/00 wyraził pogląd, że charakter służby uzasadnia pozostawienie ministrowi daleko idącej swobody w kształtowaniu treści aktu wykonawczego, regulującego tryb i zasady działania komisji lekarskich, gdyż kandydaci muszą wykazać się szczególnymi predyspozycjami do służby w formacji uzbrojonej. Narzucenie przez ustawodawcę w tym zakresie szczegółowych rozwiązań ustawowych krępowałoby w nadmiernym stopniu potrzebną w wypadku służb mundurowych swobodę w kształtowaniu postępowania mającego na celu ocenę przydatności funkcjonariusza do służby. Ponadto określenie kryteriów oraz dokonywanie oceny warunków psychofizycznych niezbędnych do pełnienia służby w Policji nie stanowi materii prawnej, lecz jest przedmiotem wiedzy specjalistycznej. Ustalenie sztywnych norm prawnych w tej dziedzinie (zwłaszcza ustawowych) pozostawałoby w sprzeczności z charakterem przedmiotu regulacji (wyrok z 8 października 2002 r., OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 63).

4.4. Ze względu na wskazane okoliczności Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje swe dotychczasowe stanowisko i – kierując się domniemaniem konstytucyjności –

stwierdza, że art. 35a ust. 5 ustawy o Policji jest zgodny z art. 2 (i wynikającą z tego przepisu zasadą poprawnej legislacji) oraz, że nie narusza w stopniu jednoznacznym art. 92 ust. 1 Konstytucji.

5. Ocena zgodności art. 41 ust. 2 pkt 9 ustawy o Policji z art. 2 i art. 42 ust. 3 Konstytucji.

5.1. Wnioskodawca zakwestionował również art. 41 ust. 2 pkt 9 ustawy o Policji, zarzucając mu niezgodność z art. 2 i art. 42 ust. 3 Konstytucji.

Przepis ten przewiduje możliwość fakultatywnego zwolnienia policjanta ze służby przez jego przełożonego w przypadku upływu 12 miesięcy zawieszenia w czynnościach służbowych, jeżeli nie ustały przyczyny będące podstawą zawieszenia.

5.2. W ocenie wnioskodawcy, art. 41 ust. 2 pkt 9 ustawy o Policji jest sprzeczny z art. 39 ustawy o Policji oraz z art. 276 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeksu postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.), przez co narusza zasadę poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Art. 39 ustawy o Policji określa przesłanki zawieszenia policjanta w czynnościach służbowych: „1. Policjanta zawiesza się w czynnościach służbowych w razie wszczęcia przeciwko niemu postępowania karnego w sprawie o przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, umyślne, ścigane z oskarżenia publicznego – na czas nie dłuższy niż 3 miesiące. 2. Policjanta można zawiesić w czynnościach służbowych w razie wszczęcia przeciwko niemu postępowania karnego w sprawie o przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, nieumyślne, ścigane z oskarżenia publicznego lub postępowania dyscyplinarnego, jeżeli jest to celowe z uwagi na dobro postępowania lub dobro służby – na czas nie dłuższy niż 3 miesiące. 3. W szczególnie uzasadnionych przypadkach okres zawieszenia w czynnościach służbowych można przedłużyć do czasu ukończenia postępowania karnego”. Art. 276 k.p.k. przewiduje, że „tytułem środka zapobiegawczego można zawiesić oskarżonego w czynnościach służbowych lub w wykonywaniu zawodu albo nakazać powstrzymanie się od określonej działalności lub od prowadzenia określonego rodzaju pojazdów”.

Trybunał Konstytucyjny przypomina, że jego rolą jest orzekanie o zgodności przepisów rangi niższej z przepisami rangi wyższej w hierarchicznie zbudowanym systemie źródeł prawa (tak m.in. orzeczenia TK z: 11 lutego 1992 r., sygn. K 14/91, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 7; 16 lutego 1993 r., sygn. K 13/92, OTK w 1993 r., cz. I, poz. 4; wyrok z 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26). Trybunał Konstytucyjny nie jest natomiast uprawniony do oceny „poziomej” zgodności aktów prawnych (badania wzajemnej zgodności aktów prawnych tej samej rangi) ani też do arbitralnej oceny racjonalności całych aktów prawnych (w formule: „ustawa (...) jest nieracjonalna, a zatem niekonstytucyjna”). Usuwanie sprzeczności „poziomej” norm należy do organów stosujących prawo, w tym sądów, które mają możliwość samodzielnego dokonywania wykładni operacyjnej przy zastosowaniu odpowiednich reguł kolizyjnych (por. np. orzeczenie z 18 października 1994 r., sygn. K 2/94, OTK w 1994 r., cz. II, poz. 36; wyroki z: 13 września 2005 r., sygn. K 38/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 92; 21 października 2008 r., sygn. SK 51/04, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 140; 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26; postanowienie TK z 15 kwietnia 2008 r., sygn. P 26/07, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 52). Trybunał Konstytucyjny dopuszcza jednak możliwość kontroli norm współwystępujących w jednym akcie prawnym (zob. wyroki z: 18 grudnia 2008 r., sygn. P 16/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 183; 17 maja 2005 r., sygn. P 6/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 50; 21 września 2009 r. sygn. P 46/08, OTK ZU nr 8/A/2009, poz. 124).

5.3. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, art. 41 ust. 2 pkt 9 ustawy o Policji nie prowadzi do sprzeczności z przepisami określającymi przesłanki zawieszenia w czynnościach funkcjonariusza Policji albo zastosowania wobec niego środka zapobiegawczego w postaci zawieszenia w czynnościach służbowych. Decyzja wydana na podstawie kwestionowanego przepisu spowoduje wygaśnięcie decyzji o zawieszeniu w czynnościach służbowych, podjętej na podstawie art. 39 ustawy o Policji. W myśl § 6 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 17 lipca 2002 r. w sprawie trybu zawieszania policjanta w czynnościach służbowych przez przełożonych (Dz. U. Nr 120, poz. 1029) „wygaśnięcie decyzji o zawieszeniu w czynnościach służbowych następuje w przypadku: 1) upływu czasu zawieszenia, o którym mowa w art. 39 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, jeżeli zawieszenia nie przedłużono do czasu ukończenia postępowania karnego, 2) prawomocnego zakończenia postępowania karnego lub dyscyplinarnego, 3) zwolnienia policjanta ze służby, 4) śmierci policjanta”.

5.4. Wnioskodawca zarzuca nadto, że możliwość fakultatywnego zwolnienia ze służby policjanta przez przełożonego narusza zasadę domniemania niewinności (art. 42 ust. 3 Konstytucji), albowiem zwolnienie policjanta ze służby następuje w sytuacji braku pewności zarówno co do popełnienia przestępstwa, jak i co do oceny niemożności kontynuowania służby.

Trybunał Konstytucyjny przypomina, że ocena zgodności z Konstytucją (w tym z art. 42 ust. 3) przepisu zakładającego możliwość fakultatywnego zwolnienia policjanta przez przełożonego ze służby na skutek prowadzenia postępowania karnego lub karnego skarbowego (art. 41 ust. 2 pkt 8 ustawy o Policji) stanowiła podstawę orzekania Trybunału. W wyroku z 2 września 2008 r. (sygn. K 35/06, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 120) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „nie jest możliwe powoływanie się na zasadę domniemania niewinności w odniesieniu do przesłanek i procedury zwalniania policjantów ze służby i zakończenia w ten sposób ich stosunku służbowego”.

W sytuacji, gdy art. 41 ust. 2 pkt 9 ustawy o Policji przewiduje możliwość fakultatywnego zwolnienia policjanta ze służby przez jego przełożonego w przypadku upływu 12 miesięcy zawieszenia w czynnościach służbowych, jeżeli nie ustały przyczyny będące podstawą zawieszenia, a do zawieszenia policjanta – zgodnie z art. 39 ustawy o Policji – dochodzi na skutek prowadzenia postępowania karnego lub karnego skarbowego, to – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – aktualna pozostaje zarówno ocena konstytucyjności, jak i argumentacja Trybunału przedstawiona w tym zakresie w sprawie o sygn. K 35/06.

Tym samym zarzuty sformułowane przez wnioskodawcę nie mogą stanowić podstawy do oceny zgodności z Konstytucją, gdyż art. 42 ust. 3 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli konstytucyjności art. 41 ust. 2 pkt 9 ustawy o Policji. Z przepisu tego – postrzeganego w płaszczyźnie prawnej – nie wynikają bowiem następstwa natury ściśle jurydycznej dla statusu prawnego osób korzystających z domniemania niewinności, gwarantowanego przez art. 42 ust. 3 Konstytucji.

5.5. W tej sytuacji i ze względu na wskazane wyżej okoliczności Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 41 ust. 2 pkt 9 ustawy o Policji jest zgodny z art. 2 oraz nie jest niezgodny z art. 42 ust. 3 Konstytucji.

6. Ocena zgodności art. 62a ustawy o Policji z art. 2 w związku z art. 51 ust. 2, art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

6.1. Wnioskodawca zarzucił również, że art. 62a ustawy o Policji, w zakresie, w jakim zobowiązuje policjanta do informowania przełożonego właściwego w sprawach osobowych o podjęciu przez małżonka lub osoby pozostającej we wspólnym gospodarstwie domowym określonego w tym przepisie zajęcia, jest sprzeczny z art. 2 w związku z art. 51 ust. 2, art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zaskarżony przepis ma następujące brzmienie: „Policjant jest obowiązany poinformować przełożonego właściwego w sprawach osobowych o podjęciu przez małżonka lub osoby pozostające z nim we wspólnym gospodarstwie domowym zatrudnienia lub innych czynności zarobkowych w podmiotach świadczących usługi detektywistyczne lub ochrony osób i mienia oraz o objęciu w nich akcji lub udziałów, a także o fakcie bycia wykonawcą w rozumieniu ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2006 r. Nr 164, poz. 1163, Nr 170, poz. 1217 i Nr 227, poz. 1658) na rzecz organów i jednostek nadzorowanych i podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, w terminie 14 dni od dnia powzięcia informacji o tym zdarzeniu”.

6.2. Nie kwestionując zasadności ustanowienia unormowań antykorupcyjnych, wnioskodawca zarzuca, że art. 62a ustawy o Policji jest sprzeczny z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Kontrolowanej regulacji prawnej nie można bowiem uznać za służącą osiągnięciu założonego przez ustawodawcę celu. Wnioskodawca zarzuca także, że kwestionowane unormowanie prawne zbyt drastycznie ingeruje w sferę prywatności osób trzecich pozostających z policjantem we wspólnym gospodarstwie domowym. Ustawodawca nie wskazał przy tym wartości konstytucyjnych, które uzasadniałyby wprowadzenie takiej regulacji.

6.3. Trybunał Konstytucyjny w dotychczasowym orzecznictwie wielokrotnie akcentował konieczność podejmowania przez ustawodawcę działań zmierzających do ograniczenia zjawiska korupcji i wykorzystywania stanowisk publicznych dla własnych, prywatnych celów. *Ratio legis* takich działań jest oczywista i w państwie demokratycznym nie może być kwestionowana (zob. wyroki z: 13 lipca 2004 r., sygn. K 20/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 63; 28 czerwca 2005 r., sygn. K 41/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 68; 6 grudnia 2005 r., sygn. SK 7/05; OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 129; 23 czerwca 2009 r., sygn. K 54/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 86).

Trybunał Konstytucyjny zauważa, że stosownie do art. 47 Konstytucji, „Każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym”. Konsekwencją tego prawa jest gwarancja ustanowiona w art. 51 ust. 2 Konstytucji: „Władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym”. Przywołane przepisy Konstytucji gwarantują przeto stan pewnej niezależności, w ramach którego jednostka może decydować o zakresie i zasięgu udostępniania innym osobom informacji o swoim życiu.

Trybunał Konstytucyjny przypomina, że wszelkie ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw muszą uwzględniać wymogi art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepis ten stanowi, że ograniczenia takie mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie prawnym dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia, moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

W wyroku z 29 czerwca 2001 r. (sygn. K 23/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 124) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 31 ust. 3 Konstytucji formułuje kumulatywnie

ujęte przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności. Są to: ustawowa forma ograniczenia, istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia, funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób) oraz zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności. Granice ingerencji w konstytucyjne prawa i wolności wyznacza zasada proporcjonalności oraz koncepcja istoty poszczególnych praw i wolności. Stwierdzenie, że ograniczenia mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie, nakazuje rozważyć: czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; czy regulacja ta jest niezbędna do ochrony interesu publicznego, z którym jest połączona; czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela.

6.4. Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że powiązania małżonka funkcjonariusza Policji lub osób pozostających z nim we wspólnym gospodarstwie domowym z podmiotami świadczącymi usługi detektywistyczne lub ochrony osób i mienia oraz objęcie w tych podmiotach akcji i udziałów, a także uczestnictwo w postępowaniu o udzielenie zamówień publicznych na rzecz resortu spraw wewnętrznych, mogą prowadzić do konfliktu interesów bądź sprzyjać zjawiskom korupcyjnym. Ustawodawca uznał, że posiadanie przez przełożonego policjanta wiedzy o tych sytuacjach, które mogą prowadzić do powstania niepożądanych zjawisk, pozwoli uniknąć podejrzeń o istnieniu konfliktu interesów oraz o ewentualnym zamiarze osiągnięcia osobistych korzyści, a także – co ważne – pozwoli na podjęcie odpowiednich środków służących zapewnieniu przejrzystości pełnienia służby przez policjanta oraz pozwalających wyeliminować negatywne zjawiska mogące osłabić zaufanie obywateli do Policji i jej funkcjonariuszy. Jak słusznie zauważył Prokurator Generalny w zajęтым na piśmie stanowisku nałożenie na funkcjonariuszy Policji takiego obowiązku stanowi krok w stronę wzmocnienia „przejrzystych zasad postępowania funkcjonariuszy Policji (...) oraz autorytetu i wiarygodności funkcjonariuszy publicznych”.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że kwestionowana regulacja prawna jest niezbędna i przydatna do osiągnięcia założonego przez ustawodawcę celu. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, zarówno zakres, jak i stopień ograniczenia prawa do prywatności (art. 47 Konstytucji), obejmującego także swobodę informacyjną (art. 51 ust. 2 Konstytucji) funkcjonariusza Policji, jego małżonka oraz osób pozostających z nim we wspólnym gospodarstwie domowym, odpowiada też wymogom proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Obowiązek nałożony na funkcjonariusza ma wyłącznie charakter informacyjny. Informacje przekazywane przez policjanta nie są podawane do wiadomości publicznej i dotyczą tylko wybranych (ściśle określonych) rodzajów działalności, których – co istotne – podjęcie nie wymaga uzyskania uprzedniej zgody przełożonego.

6.5. W tej sytuacji i ze względu na wskazane wyżej okoliczności Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 62a ustawy o Policji jest zgodny z art. 2 w związku z art. 51 ust. 2 oraz z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

7. Ocena zgodności art. 94 ust. 1a i art. 95 ust. 2 pkt 9 ustawy o Policji z art. 2, art. 32 i art. 46 Konstytucji.

7.1. Kolejne zarzuty dotyczą zgodności art. 94 ust. 1a ustawy o Policji z art. 2, art. 32, art. 46 Konstytucji oraz zgodności art. 95 ust. 2 pkt 9 ustawy o Policji z art. 2, art. 32, i

art. 46 Konstytucji. W sytuacji, gdy wnioskodawca przywołuje wspólną argumentację dla wykazania niekonstytucyjności obu zaskarżonych przepisów oraz przywołuje tożsame wzorce kontrolne, Trybunał Konstytucyjny uznaje za zasadne łączne rozpatrzenie zarzutów stawianych obu przepisom.

Poddany ocenie Trybunału Konstytucyjnego art. 94 ust. 1a ustawy o Policji przewiduje, że: „Osoba, która została skazana prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne lub przestępstwo skarbowe umyślne, ścigane z oskarżenia publicznego, popełnione w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych i w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej, albo za przestępstwo określone w art. 258 Kodeksu karnego lub wobec której orzeczono prawomocnie środek karny pozbawienia praw publicznych za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, jest obowiązana do zwrotu pomocy finansowej, o której mowa w ust. 1”. Art. 94 ust. 1 ustawy o Policji stwierdza zaś, że: „Policjantowi, który nie otrzymał lokalu mieszkalnego na podstawie decyzji administracyjnej o przydziale, przysługuje pomoc finansowa na uzyskanie lokalu mieszkalnego w spółdzielni mieszkaniowej albo domu jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość”.

Art. 95 ust. 2 pkt 9 ustawy o Policji zakłada, że decyzję o opróżnieniu lokalu mieszkalnego wydaje się, jeżeli policjant został skazany prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne lub przestępstwo skarbowe umyślne, ścigane z oskarżenia publicznego, popełnione w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych i w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej, albo za przestępstwo określone w art. 258 kodeksu karnego lub wobec którego orzeczono prawomocnie środek karny pozbawienia praw publicznych za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe.

7.2. Wnioskodawca zarzuca, że oba kwestionowane unormowania prawne są niedookreślone. Jako takie naruszają zasadę prawidłowej legislacji (wywodzoną z art. 2 Konstytucji), wprowadzają sankcję karną orzeczaną przez organ administracyjny, nie zaś przez wyłącznie uprawniony do tego sąd (i przez to godzą w art. 46 Konstytucji). Ponadto zostały określone tylko w ustawie o Policji, nie występują zaś w innych ustawach dotyczących pozostałych służb mundurowych, przez co naruszają zasadę równości i zakazu dyskryminacji (art. 32 Konstytucji).

7.3. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, nie można zgodzić się z twierdzeniem wnioskodawcy, że przez użycie terminu „osoba”, a nie „policjant” kwestionowane uregulowania prawne naruszają zasadę poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, użycie terminu „policjant”, a nie „osoba” czyniłoby zaskarżone uregulowania prawne dysfunkcjonalnymi i uniemożliwiałoby w praktyce realizację wynikających z nich postanowień. Odnosi się to zwłaszcza do sytuacji określonych w art. 95 ust. 2 pkt 9 ustawy o Policji, w których na skutek prawomocnego wyroku skazującego dotyczącego policjanta został on zwolniony ze służby (i nie jest już policjantem), a decyzja o opróżnieniu lokalu dotyczy już nie „policjanta”, a osoby będącej byłym policjantem.

7.4. Oceniając zarzut naruszenia art. 46 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że jest to nieadekwatny wzorzec kontroli konstytucyjności. Zarówno art. 94 ust. 1a, jak i art. 95 ust. 2 pkt 9 ustawy o Policji nie upoważniają żadnego organu do dokonania jakiegokolwiek zmiany prawa własności policjanta, a tym samym nie powodują nieodpłatnego przejścia własności na rzecz Skarbu Państwa, co stanowi cechę istotną „przypadku rzeczy”.

Jak słusznie wskazał Prokurator Generalny w piśmie z 3 sierpnia 2009 r., „w

przypadku zwrotu pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego w spółdzielni mieszkaniowej albo domu jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość, a także wydania decyzji o opróżnieniu lokalu mieszkalnego, będącego w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub podległych mu organów, nie dochodzi do przepadku mienia ani jego konfiskaty, lecz są to skutki ustania stosunku służbowego policjanta z uwagi na fakt jego skazania za przestępstwo. Skoro nie jest to sytuacja tożsama z przepadkiem mienia, to nie można do niej odnieść wzorca kontroli z art. 46 Konstytucji”. Trybunał Konstytucyjny, co do zasady, podziela tę argumentację.

7.5. Trybunał Konstytucyjny nie znajduje również uzasadnienia dla zarzutów wnioskodawcy dotyczących niezgodności kwestionowanych uregulowań prawnych z zasadą równości i zakazu dyskryminacji (art. 32 Konstytucji) z tej przyczyny, że kwestionowane przepisy znalazły zastosowanie wyłącznie w odniesieniu do policjantów, a nie wobec innych służb mundurowych.

Trybunał Konstytucyjny odwołuje się do uprzednio wypowiedzianego poglądu, że służby mundurowe nie są kategorią jednolitą i wprowadzone modyfikacje mają związek ze stopniem natężenia interesu publicznego zabezpieczanego w ramach konkretnej służby. Wprowadzenie odmienności dotyczących poszczególnych służb, w tym braku takich modyfikacji w odniesieniu do Policji, nie uzasadniają zarzutu naruszenia przez ustawodawcę zasady równości.

7.6. Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje pogląd (wyrażony m.in. w wyroku z 29 listopada 2004 r., sygn. K 7/04, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 109), że prawo do uzyskania lokalu mieszkalnego (lub równoważnika pieniężnego w warunkach nieuzyskania takiego lokalu) w miejscu pełnienia służby lub w miejscowości pobliskiej oraz związane z tym prawem uprawnienia pochodne dotyczą policjantów w służbie stałej. Zwolnienie policjanta z takiej służby z przyczyn pozostających po stronie policjanta (a zwłaszcza przez niego zawinionych jak w przypadku prawomocnie stwierdzonego przez sąd popełnienia przestępstwa umyślnego) jest równoznaczne z ustaniem przesłanki korzystania ze wskazanych tu uprawnień (w postaci prawa do lokalu mieszkalnego, uprawnień pochodnych bądź zastępczych).

Trybunał Konstytucyjny przypomina na marginesie – w sytuacji, gdy kwestia ta nie została objęta przez wnioskodawcę przedmiotem zaskarżenia – że zgodnie z przyjętym przez Trybunał stanowiskiem (por. wyrok z 17 marca 2008 r., sygn. K 32/05, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 27) regulacja przewidująca powinność opróżnienia lokalu mieszkalnego przez osobę, która zajmowała go dotychczas na podstawie ważnego tytułu prawnego (innego niż własność), zawierać winna przepisy przejściowe i dostosowawcze służące złagodzeniu konsekwencji ingerowania ustawodawcy w uprawnienia osób korzystających z mieszkania (lokalu mieszkalnego).

7.7. Ze względu na powyżej wskazane okoliczności Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 94 ust. 1a ustawy o Policji oraz art. 95 ust. 2 pkt 9 ustawy o Policji są zgodne z art. 2 oraz nie są niezgodne z art. 32 i art. 46 Konstytucji.

8. Ocena zgodności art. 114 ust. 1 pkt 2 ustawy o Policji z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 i art. 66 ust. 2 Konstytucji.

8.1. Ostatni z zarzutów podniesionych we wniosku dotyczy zgodności art. 114 ust. 1 pkt 2 ustawy o Policji z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 i art. 66 ust. 2 Konstytucji.

Zaskarżone unormowanie prawne przewiduje, że policjant zwalniany ze służby otrzymuje ekwiwalent pieniężny za niewykorzystane urlopy wypoczynkowe lub dodatkowe oraz za niewykorzystany czas wolny od służby przyznany na podstawie art. 33 ust. 3 ustawy o Policji, nie więcej jednak niż za ostatnie 3 lata kalendarzowe.

8.2. W ocenie wnioskodawcy, ograniczenie ekwiwalentu pieniężnego wypłacanego funkcjonariuszowi zwalnianemu ze służby za niewykorzystane urlopy wypoczynkowe i dodatkowe oraz czas wolny od służby tylko do trzech ostatnich lat narusza zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasadę ochrony praw słusznie nabytych (art. 2 Konstytucji). Dodatkowo z porównania do uprawnień funkcjonariuszy innych – poza Policją i Strażą Graniczną – służb, których analogiczne ograniczenie nie dotyczy, wynika – w opinii wnioskodawcy – niemające uzasadnienia naruszenie zasady proporcjonalności art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz zasady równości (art. 32 Konstytucji).

8.3. Prawo do ekwiwalentu za niewykorzystany urlop lub czas wolny od służby jest prawem majątkowym policjanta, którego ograniczenie musi odpowiadać wymogom art. 31 ust. 3 Konstytucji. Prawo do corocznego płatnego urlopu jest gwarantowane w art. 66 ust. 2 Konstytucji i nie może być arbitralnie ograniczone również w odniesieniu do rekompensaty pieniężnej za urlop niewykorzystany lub za czas wolny od pracy (w przypadku zaś policjantów – służby).

Prawo do rocznego płatnego urlopu gwarantowane jest w art. 66 ust. 2 Konstytucji w sposób bezwarunkowy. Rekompensata pieniężna za niewykorzystany (płatny) urlop stanowi zatem konieczny substytut otrzymywany w miejsce niewykorzystanego urlopu. Art. 31 ust. 3 Konstytucji nie wskazuje przesłanek adekwatnych dla istotnej tu sytuacji, których wystąpienie pozwalałyby na ograniczenie prawa do korzystania z płatnego urlopu lub – z traktowanej jako alternatywa urlopu (w razie jego niewykorzystania) – rekompensaty pieniężnej. Ten sam art. 66 ust. 2 Konstytucji wymaga, by czas pracy został ustawowo określony. Czas, który nie został ustawowo uznany za czas pracy, jest więc – w ujęciu konstytucyjnym – czasem wolnym od pracy. Świadczenie pracy w czasie wolnym od pracy jest możliwe, tym niemniej winno być odpowiednio rekompensowane. *Mutatis mutandis*, regułę tę należy odnieść – w ocenie Trybunału Konstytucyjnego – również do „czasu służby” i „czasu wolnego od służby”. Policjanci, którzy mieli niewykorzystane urlopy wypoczynkowe lub dodatkowe oraz niewykorzystany czas wolny od służby mają prawo do żądania na podstawie art. 66 ust. 2 Konstytucji dni wolnych od pracy (służby) i corocznych płatnych urlopów zgodnie z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji. Możliwość uzyskania ekwiwalentu pieniężnego jedynie za ostatnie 3 lata kalendarzowe (art. 114 ust. 1 pkt 2 *in fine* ustawy o Policji) budzi wątpliwości także z punktu widzenia zasady sprawiedliwości społecznej.

Kwestią odmienną, pozostającą poza granicami zaskarżenia – a zatem poza sferą orzekania Trybunału Konstytucyjnego w tej sprawie – jest ocena konstytucyjności unormowań regulujących uwarunkowania dochodzenia roszczeń z tytułu stosunku służby w Policji (oraz związanych ze stosunkiem tej służby roszczeń pochodnych), w tym – kwestie zakresu i terminów przedawnienia tych roszczeń.

Ze wskazanych powyżej powodów Trybunał Konstytucyjny uznaje art. 114 ust. 1 pkt 2 ustawy o Policji, w części obejmującej słowa „nie więcej jednak niż za ostatnie 3 lata kalendarzowe”, za niezgodny z art. 66 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji.

Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że wnioskodawca nie sprecyzował związku pomiędzy treścią art. 114 ust. 1 pkt 2 ustawy o Policji a treścią unormowań art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 Konstytucji. Wnioskodawca nie określił też sposobu naruszenia przez kwestionowany przepis postanowień art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 Konstytucji. Sam fakt

niewystępowania w ustawach regulujących status i funkcjonowanie innych służb państwowych unormowań analogicznych do art. 114 ust. 1 pkt 2 ustawy o Policji nie stanowi – ze względów uprzednio już wskazanych przez Trybunał – naruszenia przez ten przepis art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Zważywszy wszystkie wskazane okoliczności Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.