

**RADA FUNDACJI**

Halina Bortnowska-Dąbrowska    Marek Antoni Nowicki  
Jerzy Ciemniowski                Teresa Romer  
Janusz Grzelak                    Mirosław Wyrzykowski  
Michał Nawrocki

**ZARZĄD FUNDACJI**

Prezes:                                Danuta Przywara  
Wiceprezes:                        Maciej Nowicki  
Sekretarz:                            Piotr Kładoczny  
Skarbnik:                             Lenur Kerymov  
Członek Zarządu: Dominika Bychawska-Sinlarska

Warszawa, 4 września 2017 r.

18.52/2017/MSZ

**Szanowny Pan**  
**Stanisław Karczewski**  
**Marszałek Senatu**  
ul. Wiejska 6  
00-902 Warszawa

**Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka**  
**do projektu ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw**  
**(druk senacki nr 560)**

Helsińska Fundacja Praw Człowieka (dalej: „HFPC”, „Fundacja”) pragnie niniejszym przedstawić swoją opinię w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 560; dalej: „Projekt”).

**1. Przedmiot Projektu**

Przedmiotem Projektu jest nowelizacja następujących ustaw:

- ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2016 r. poz. 1782, z późn. zm.);
- ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1643, z późn. zm.);
- ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2016 r. poz. 1897, z późn. zm.);
- ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 1310, z późn. zm.);
- ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (Dz. U. z 2017 r. poz. 861);
- ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. z 2017 r. poz. 631).

Projekt przewiduje usunięcie we wszystkich ww. ustawach terminów na wznowienie postępowania dyscyplinarnego na korzyść obwinionego (lub, jeżeli dany akt prawny nie regulował terminu na wznowienie postępowania, dodanie przepisu *expressis verbis* umożliwiającego wznowienie na korzyść niezależnie od upływu czasu), a także wprowadzenie, do tych spośród zmienianych aktów prawnych, które takiej regulacji dotychczas nie zawierały, zakazu wznowiania postępowania na niekorzyść ukaranego po ustaniu karalności przewinienia dyscyplinarnego. Dodatkowo, do ustawy o Policji oraz ustawy o Straży Granicznej wprowadzone mają zostać przepisy regulujące procedurę przywrócenia do służby wydalonego dyscyplinarnie funkcjonariusza po jego uniewinnieniu w postępowaniu karnym lub umorzeniu takiego postępowania z powodu niepopełnienia przestępstwa lub braku ustawowych znamion czynu zabronionego.

Projekt ustawy zawiera też przepis przejściowy, który ma umożliwić funkcjonariuszom wydalonym dyscyplinarnie ze służby, a następnie uniewinnionym w postępowaniu karnym (lub wobec których postępowanie karne zostało umorzone z powodu niepopełnienia przestępstwa lub braku ustawowych znamion czynu zabronionego) przed wejściem w życie ustawy, ubieganie się o wznowienie postępowania dyscyplinarnego. Wniosek w tej sprawie powinien zostać złożony przez funkcjonariusza (lub, w razie jego śmierci, przez członka rodziny uprawnionego do renty rodzinnej) w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy.

## **2. Dotychczasowe działania Fundacji**

HFPC od wielu lat dostrzega nieprawidłowości związane z aktualnie obowiązującymi przepisami regulującymi zasady wznowiania postępowań dyscyplinarnych funkcjonariuszy służb mundurowych. W tym zakresie Fundacja podejmowała szereg działań przed organami krajowymi i międzynarodowymi, których celem była zmiana omawianych regulacji, tak aby umożliwić niesłusznie ukaranym funkcjonariuszom wzruszenie wadliwych orzeczeń dyscyplinarnych, niezależnie od terminu ich wydania.

Po raz pierwszy Fundacja zetknęła się z analizowanym problemem w 2013 r., prowadząc sprawę funkcjonariusza Policji, który w 2001 r. został wydalony dyscyplinarnie ze służby. Podstawą orzeczenia dyscyplinarnego były ustalenia poczynione w toku postępowania karnego prowadzonego wówczas przeciwko mężczyźnie. Postępowanie karne ostatecznie zakończyło się w 2011 r. całkowitym uniewinnieniem funkcjonariusza. Niestety, z uwagi na treść art. 135r ust. 5 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2016 r., poz. 1782 t.j.), wznowienie postępowania dyscyplinarnego okazało się niemożliwe, gdyż od wydania orzeczenia dyscyplinarnego upłynęło więcej niż 5 lat.

Po wyczerpaniu wszystkich zwyczajnych środków zaskarżenia HFPC pomogła wydalonemu funkcjonariuszowi w złożeniu skargi do Trybunału Konstytucyjnego. Niestety, w wyroku z 14 czerwca 2016 r. (sygn. akt SK 18/14) Trybunał Konstytucyjny orzekł, że przywołany wyżej art. 135r ust. 5 ustawy o Policji nie narusza Konstytucji. W uzasadnieniu orzeczenia wskazał jednak, że takie rozstrzygnięcie było efektem zbyt wąskiego zakresu zaskarżenia, sygnalizując jednocześnie, że ustawodawca „powinien rozważyć, czy jeśli kara dyscyplinarna stanowi substytut kary kryminalnej lub środka

karne, nie byłoby pożądane wprowadzenie zbliżonej do przyjętej w postępowaniu karnym konstrukcji wznowienia postępowania, ograniczonego terminowo tylko w przypadku wznowienia postępowania na niekorzyść oskarżonego”.

W grudniu 2016 r. prawnicy HFPC sporządzili skargę do ETPC w imieniu policjanta, który został dyscyplinarnie wydalony ze służby. Kara dyscyplinarna została orzeczona w związku z wszczęciem przeciwko funkcjonariuszowi postępowania karnego dotyczącego m.in. zarzutu korupcji. Po dziesięciu latach postępowania karnego policjant został uniewinniony przez sąd karny od wszystkich stawianych mu zarzutów, jednak z uwagi na upływ pięcioletniego terminu nie mógł już skutecznie domagać się wznowienia postępowania dyscyplinarnego i przywrócenia do pracy. W skardze wskazano, że taka sytuacja prowadzi do naruszenia Konwencji, a w szczególności prawa do ochrony reputacji i dobrego imienia, które wynika z prawa do ochrony życia prywatnego (art. 8 EKPC). Podniesiono również zarzut braku dostępu do efektywnych środków ochrony prawnej (art. 13 EKPC) oraz dyskryminacji z uwagi na to, że funkcjonariusze Policji traktowani są gorzej od niektórych innych służb mundurowych (art. 14 w związku z art. 8 EKPC).

Ponadto, poza zaangażowaniem się w prowadzenie ww. sprawy indywidualnej, Fundacja apelowała do organów państwa o podjęcie odpowiednich działań o charakterze systemowym.

W dniu 23 maja 2016 r. HFPC zwróciła się do Prezes Rady Ministrów o wszczęcie prac legislacyjnych w celu ujednoczenia regulacji dotyczących statusu prawnego funkcjonariuszy służb mundurowych. Fundacja wskazała, że pomimo pozornych podobieństw, przepisy w odniesieniu do funkcjonariuszy różnych służb różnią się np. konsekwencjami wszczęcia postępowania lub zastosowania tymczasowego aresztowania. Zróżnicowane są też podstawy zawieszania w czynnościach funkcjonariuszy, przeciwko którym wszczęto postępowanie karne, a także uprawnienia uniewinnionych funkcjonariuszy do zawieszonego w okresie postępowania karnego wynagrodzenia i podwyżek. W piśmie zwrócono też uwagę na wspomniane w niniejszej petycji daleko idące odmienności w zakresie terminu na wznowienie postępowań dyscyplinarnych.

Ponadto, w sierpniu 2016 r. Fundacja zaapelowała do Rzecznika Praw Obywatelskich o zaskarżenie do Trybunału Konstytucyjnego przepisów uniemożliwiających wznowienie postępowań dyscyplinarnych policjantów i funkcjonariuszy niektórych służb mundurowych po upływie określonego terminu od dnia wydania orzeczenia dyscyplinarnego. W swoim piśmie wskazała, że tego rodzaju ograniczenia terminowe w sposób całkowicie nieuzasadniony odbierają funkcjonariuszom prawo do ochrony swojego dobrego imienia. W razie ujawnienia się nowych okoliczności świadczących o braku winy, obwiniony powinien mieć możliwość wznowienia postępowania, nawet jeśli od jego zakończenia minęło wiele lat – rozwiązanie takie obowiązuje na gruncie procedury karnej, jak też postępowań dyscyplinarnych wielu zawodów. Według HFPC, znaczący upływ czasu nie powinien być powodem całkowitego pozbawienia skazanych funkcjonariuszy prawa do wznowienia

postępowania, a może co najwyżej uzasadnić odmowę przywrócenia ich na zajmowane uprzednio stanowisko, np. w razie pogorszenia się ich stanu zdrowia.

Wreszcie, w dniu 24 marca 2017 r. Fundacja złożyła do Marszałka Senatu petycję o podjęcie przez Senat inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do umożliwienia wznawiania postępowań dyscyplinarnych funkcjonariuszy służb mundurowych na korzyść obwinionych bez względu na czas, jaki upłynął od wydania ostatecznego orzeczenia dyscyplinarnego. Z uzasadnienia opiniowanego Projektu wynika, że postulaty sformułowane w petycji HFPC zostały wzięte pod uwagę w pracach nad Projektem.

### **3. Ocena Projektu**

HFPC w pełni popiera rozwiązania proponowane w Projekcie. Naszym zdaniem w pełni uwzględniają one postulaty formułowane przez Fundację w ww. stanowiskach i zapewnią funkcjonariuszom służb mundurowych skuteczne środki prawne umożliwiające oczyszczenie dobrego imienia po niesłusznym ukaraniu dyscyplinarnym.

Pozytywnie należy ocenić przede wszystkim propozycję całkowitego wyeliminowania terminów ograniczających dopuszczalność wznowienia postępowania dyscyplinarnego na korzyść obwinionego. Naszym zdaniem, nie ma żadnych konstytucyjnych argumentów, które przemawiałyby za wprowadzeniem ograniczeń terminowych możliwości wznowienia postępowania dyscyplinarnego, zaś wszelkie tego rodzaju restrykcje należy uznać za ingerencję w prawo do ochrony dobrego imienia, gwarantowanego w art. 47 Konstytucji RP oraz art. 8 EKPC. Z tego względu, samo wydłużenie terminów nie byłoby w stanie efektywnie zrealizować celu ustawy.

Zasadna jest również rezygnacja z terminów na wznowienie postępowania dyscyplinarnego na korzyść obwinionego także w przypadku innych podstaw wznowienia niż uniewinnienie w późniejszym postępowaniu karnym lub umorzenie takiego postępowania. Zdaniem Fundacji, te same powody, które przemawiają za umożliwieniem uniewinnionemu funkcjonariuszowi wznowienie postępowania dyscyplinarnego po wielu latach od ukarania, uzasadniają też wprowadzenie takiej możliwości w odniesieniu do wszystkich innych podstaw wznowienia. Przykładowo, w razie wykrycia nowych dowodów, świadczących o niewinności ukaranego funkcjonariusza, powinien on mieć możliwość ubiegania się o wzruszenie orzeczenia dyscyplinarnego, nawet jeśli od jego wydania minęło wiele lat. Należy przy tym wskazać, że wiele ustaw regulujących postępowania dyscyplinarne innych zawodów nie przewiduje żadnego terminu na wznowienie postępowania na korzyść obwinionego. Wymienić tu można choćby odpowiedzialność dyscyplinarną: sędziów, komorników, prokuratorów, nauczycieli akademickich, adwokatów, radców prawnych, notariuszy, celników, funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu czy lekarzy.

HFPC popiera też regulacje umożliwiające niesłusznym wydalonym dyscyplinarnie funkcjonariuszom powrotu do służby. Wprawdzie Projekt *expressis verbis* przewiduje wprowadzenie tego rodzaju przepisów wyłącznie do ustawy o Policji oraz ustawy o Straży Granicznej, niemniej na gruncie innych ustaw wznowienie postępowania i uchylenie orzeczenia dyscyplinarnego da podstawę do ubiegania się o powrót do służby

na podstawie już obowiązujących przepisów (zob. np. art. 62 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, art. 66 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, art. 21 ustawy o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego, art. 221 ustawy o Służbie Więziennej).

Fundacja z satysfakcją przyjmuje także propozycję objęcia planowanymi zmianami nie tylko funkcjonariuszy Policji, ale i innych służb mundurowych. W naszej ocenie, nadmierne różnicowanie sytuacji prawnej funkcjonariuszy różnych służb mundurowych byłoby niezasadne i mogłoby wręcz prowadzić do naruszenia konstytucyjnej zasady równości.

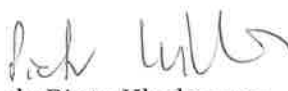
Jednocześnie HFPC pragnie zwrócić uwagę, że z chwilą wejścia w życie ustawy, zajdzie konieczność dostosowania do jej przepisów następujących rozporządzeń:

- 1) Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2004 r. w sprawie udzielania wyróżnień i przeprowadzania postępowań dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego; (Dz.U. z 2014 r., poz. 60 t.j.);
- 2) Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 sierpnia 2003 r. w sprawie udzielania wyróżnień i przeprowadzania postępowań dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy Agencji Wywiadu (Dz.U. z 2013 r., poz. 1420 t.j.);
- 3) Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 czerwca 2002 r. w sprawie przeprowadzania postępowania dyscyplinarnego wobec funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz. U. z 2002 r. Nr 118, poz. 1015 ze zm.).

Wszystkie powyższe akty prawne przewidują bowiem terminy na wznowienie postępowania dyscyplinarnego na korzyść obwinionego.

*Opinia została przygotowana w ramach Programu Spraw Precedensowych przez mgr Marcina Szweda, LLM pod nadzorem merytorycznym adw. Katarzyny Wiśniewskiej oraz dr. Piotra Kładocznego.*



  
dr Piotr Kładoczny  
Sekretarz Zarządu

