



HELŚIŃSKA FUNDACJA PRAW CZŁOWIEKA
HELSINKI FOUNDATION for HUMAN RIGHTS

RADA FUNDACJI

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

ZARZĄD FUNDACJI

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

Warszawa, 30 września 2016 r.

134/2016/40979/PSP/MSZ

Szanowny Pan
dr Adam Bodnar
Rzecznik Praw Obywatelskich
Aleja Solidarności 77
00-090 Warszawa

Szanowny Panie Rzeczniku,

Helsińska Fundacja Praw Człowieka (dalej: „HFPC”, „Fundacja”) pragnie zwrócić się do Pana z prośbą o rozważenie możliwości złożenia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o kontrolę konstytucyjności przepisów ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2015 r., poz. 355 t.j. z późn. zm.; dalej: „ustawa o Policji”) oraz analogicznych przepisów ustaw regulujących organizację innych służb mundurowych, które uniemożliwiają wznowienie postępowania dyscyplinarnego na korzyść obwinionego funkcjonariusza po upływie stosunkowo krótkich terminów. W naszej ocenie, przepisy te mogą naruszać konstytucyjne prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) oraz prawo do ochrony dobrego imienia (art. 47 Konstytucji). Niniejsze wystąpienie związane jest z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2016 r. (sygn. akt SK 18/14), w którym Trybunał wprawdzie nie stwierdził niezgodności z Konstytucją zaskarżonych regulacji dotyczących wznowiania postępowań dyscyplinarnych na podstawie ustawy o Policji, jednakże zasugerował, że rozstrzygnięcie mogłoby być inne, gdyby skarga konstytucyjna sformułowana została w inny sposób.

Obecny stan prawny

W chwili obecnej, większość aktów prawnych normujących postępowania dyscyplinarne w służbach mundurowych ogranicza terminowo możliwość wznowienia tychże postępowań, i to niezależnie od kierunku wznowienia (na korzyść czy na niekorzyść obwinionego). *Notabene*, terminy zawarte w poszczególnych ustawach znacząco się od siebie różnią, co jest kolejnym przejawem braku spójności w regulowaniu uprawnień i obowiązków

funkcjonariuszy służb mundurowych, na który to problem HFPC zwracała uwagę Prezes Rady Ministrów w maju 2016 r.¹

Zgodnie z art. 135r ust. 5 ustawy o Policji, postępowania dyscyplinarne nie wznawia się po upływie 5 lat od dnia uprawomocnienia się orzeczenia. Taki sam termin obowiązuje na gruncie postępowań dyscyplinarnych w Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (art. 137 ust. 5 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym; Dz. U. z 2016 r., poz. 1310 t.j.), Służbie Więziennej (art. 261 ust. 5 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej; Dz. U. z 2016 r., poz. 713 j.t.), Agencji Wywiadu (§ 50 Rozporządzenia 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.), Służbie Wywiadu Wojskowego i Służbie Kontrwywiadu Wojskowego (art. 141 ust. 5 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego; Dz. U. z 2016 r., poz. 740 t.j. z późn. zm.).

W przypadku postępowań dyscyplinarnych prowadzonych przeciwko funkcjonariuszom ABW termin ten jest jeszcze krótszy – wynosi zaledwie 3 lata (§ 49 Rozporządzenia 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.).

Znacznie dłuższy termin przewiduje natomiast 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.). Zgodnie z jego § 38 ust. 3 „3. Nie wznawia się postępowania dyscyplinarnego, jeżeli od uprawomocnienia się orzeczenia lub postanowienia minęło 10 lat.“

Jedynie w przypadku dwóch służb mundurowych nie obowiązują podobne ograniczenia terminowe odnośnie do wznawiania postępowań dyscyplinarnych na korzyść obwinionego. Pierwszym wyjątkiem jest ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2015 r., poz. 990 t.j. z późn. zm.), która w ogóle nie normuje kwestii wznawiania postępowania, nakazując jednocześnie odpowiednie stosowanie do postępowań dyscyplinarnych przepisów Kodeksu postępowania karnego (art. 187). Tym samym, postępowanie dyscyplinarne celników można wznović na ogólnych zasadach przewidzianych w k.p.k., tj. niedopuszczalne jest wznovienie postępowania dyscyplinarnego na niekorzyść obwinionego po upływie roku od daty uprawomocnienia się orzeczenia (art. 542 § 5 k.p.k.), natomiast wznovienie na korzyść obwinionego nie jest obwarowane żadnym tego rodzaju terminem. Ograniczenie terminowe odnoszące się wyłącznie do wznawiania postępowania na niekorzyść obwinionego przewiduje także § 40 ust. 2 Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 maja 2002 r. w sprawie warunków i trybu przeprowadzania postępowania dyscyplinarnego wobec funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu (Dz. U. z 2002 r. Nr 78, poz. 711).

¹ Pismo dostępne jest pod adresem internetowym: http://www.hflhr.pl/wp-content/uploads/2016/05/HFPC_Wystapienie_23052016.pdf

Abstrahując od tego, że bardzo trudno (o ile to w ogóle możliwe) jest znaleźć uzasadnienie dla tak dużych rozbieżności między regulacjami dotyczącymi postępowań dyscyplinarnych w poszczególnych służbach mundurowych, HFPC pragnie zwrócić uwagę, że terminowe ograniczenie możliwości wznowienia postępowania dyscyplinarnego na korzyść obwinionego może prowadzić do konsekwencji trudnych do zaakceptowania w demokratycznym państwie prawnym. Owe negatywne konsekwencje widoczne są szczególnie w tych przypadkach, w których obwiniony został skazany dyscyplinarnie, lecz następnie, w postępowaniu karnym dotyczącym tego samego stanu faktycznego, zakończonym po upływie terminu na wznowienie postępowania dyscyplinarnego, okazało się, że nie popełnił on zarzucanego mu czynu.

Sprawa K W

Właśnie takiego problemu prawnego dotyczyła sprawa K W , na kanwie której został wydany wspomniany wcześniej wyrok TK z 14 czerwca 2016 r.

K W orzeczeniem Komendanta Wojewódzkiego Policji z 4 czerwca 2001 r. został uznany winnym popełnienia przewinień dyscyplinarnych, za co w dniu 13 lipca 2001 r. wymierzono mu karę dyscyplinarną wydalenia ze służby. Sankcja ta została następnie utrzymana w mocy rozkazem personalnym Komendanta Głównego Policji z dnia 16 października 2001 r.

Co istotne, podstawą wszczęcia postępowania dyscyplinarnego oraz, w konsekwencji, wydalenia K W ze służby, były zarzuty postawione mu w postępowaniu karnym w dniu 30 maja 2001 r., oparte przede wszystkim na zeznaniach świadków, wskazujących na bliskie kontakty oskarżonego ze światkiem przestępczym. Wyrokiem Sądu Okręgowego we Wrocławiu z 8 sierpnia 2011 r. K W został jednak uniewinniony od wszystkich postawionych mu zarzutów z uwagi na brak dowodów świadczących o jego winie.

Po uprawomocnieniu się wyroku uniewinniającego, K W zwrócił się do Komendanta Wojewódzkiego Policji we Wrocławiu o uchylenie rozkazu personalnego z 13 lipca 2001 r., w celu przywrócenia do służby i ponownego uzyskania wszystkich praw związanych z pełnieniem służby w Policji. Postanowieniem z 30 grudnia 2011 r. Komendant Wojewódzki Policji we Wrocławiu odmówił jednak wznowienia postępowania dyscyplinarnego ze względu na upływ wspomnianego wyżej pięcioletniego terminu określonego w art. 135 r ust. 5 ustawy o Policji.

Na powyższe postanowienie K W wniósł zażalenie, wskazując, że zakończenie postępowania dyscyplinarnego i uznanie go za winnego popełnienia zarzucanych mu czynów przed zakończeniem postępowania karnego doprowadziło do funkcjonowania w obrocie prawnym dwóch sprzecznych ze sobą orzeczeń – dyscyplinarnego i karnego. Komendant Główny Policji nie uwzględnił jednak zażalenia i utrzymał zaskarżone postanowienie w mocy.

29 lutego 2012 r. K W wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, żądając uchylenia postanowień KGP i KWP. Ponadto w skardze wniesiono o rozważenie przez WSA w Warszawie możliwości wniesienia sprawy do

Trybunału Konstytucyjnego. W dniu 16 maja 2012 r. (sygn. II SA/Wa 506/12) skarga została oddalona. W uzasadnieniu WSA podkreślił, że wprowadzenie stosownych ram czasowych na wznowienie postępowania jest wyrazem dążenia do zapewnienia stabilności stosunków prawnych ukształtowanych decyzją administracyjną.

W sprawie wniesiono skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego, w której w całości zaskarżono wyrok WSA w Warszawie, zarzucając mu naruszenie przepisów prawa materialnego poprzez zastosowanie sprzecznego z Konstytucją art. 135r ust. 5 ustawy o Policji. Wyrokiem 14 marca 2013 r. NSA oddalił skargę kasacyjną, w pełni godząc się ze stanowiskiem WSA w Warszawie. Stwierdzono, że przyczyny, z powodu których skarżący nie mógł złożyć wniosku o wznowienie postępowania dyscyplinarnego po upływie terminu, nie mają żadnego znaczenia dla sprawy. Dodatkowo uznano że wniosek o zwrócenie się z pytaniem prawnym do Trybunału jest bezzasadny, gdyż wskazywany przez skarżącego przepis ustawy o Policji jest zgodny z Konstytucją RP.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego

W związku z wyczerpaniem środków zaskarżenia² K. W. złożył w lipcu 2013 r. skargę konstytucyjną. W skardze zakwestionowano konstytucyjność art. 135 r. ust. 5 ustawy o Policji w zakresie, w jakim uniemożliwia on wznowienie postępowania dyscyplinarnego zakończonego wymierzeniem funkcjonariuszowi kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby, po upływie okresu pięciu lat od uprawomocnienia się tego orzeczenia, nawet w sytuacji gdy został on następnie w postępowaniu karnym dotyczącym tego samego czynu prawomocnie uniewinniony. Skarżący zarzucił zakwestionowanemu przepisowi naruszenie następujących przepisów Konstytucji: art. 2, art. 45 ust. 1 w zw. z art. 2 w zw. z art. 77 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3, art. 60 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz art. 77 ust. 1.

Wyrokiem z dnia 14 czerwca 2016 r. skarga została jednak oddalona. Trybunał, odwołując się do swojego wcześniejszego orzecznictwa, wskazał, że charakter odpowiedzialności karnej i dyscyplinarnej jest odmienny: „Odpowiedzialność dyscyplinarna (...) ma inny charakter niż odpowiedzialność karna i jest od niej niezależna. Delikt dyscyplinarny oceniany jest bowiem nie tylko w płaszczyźnie normatywnej, ale także zawodowej i etycznej. W konsekwencji także problemu winy nie można ujmować wyłącznie w kategoriach prawnopozytywnych, a tym bardziej wyłącznie w aspekcie prawa karnego i postępowania karnego“. Jednocześnie może dochodzić do sytuacji, w których „postępowanie dyscyplinarne będzie bardzo zbliżone do postępowania karnego lub nawet tożsame podmiotowo i przedmiotowo z postępowaniem karnym“, np. wówczas, gdy postępowanie dyscyplinarne jest prowadzone jedynie z uwagi na uzasadnione przypuszczenie popełnienia przez policjanta przestępstwa. Z tego względu, TK zasugerował, że „(...) prawodawca powinien rozważyć bardziej szczegółowe uregulowanie relacji między postępowaniem dyscyplinarnym i karnym w takiej szczególnej sytuacji, ewentualnie tego rodzaju zbieg wykluczyć. Chodzi przy tym o jak najbardziej efektywne zabezpieczenie praw i wolności osoby, której zarzuca się popełnienie przewinienia dyscyplinarnego jedynie na podstawie przypuszczenia, iż popełniła przestępstwo lub wykroczenie (...)“. Jednym z takich

² K. W. złożył także wniosek o stwierdzenie nieważności rozkazu personalnego, ale również to postępowanie nie zakończyło się dla niego pomyślnie.

instrumentów mogłaby być np. możliwość zawieszenia postępowania dyscyplinarnego do czasu wydania orzeczenia przez sąd karny.

Z uwagi na ową odmiennność między postępowaniem karnym a dyscyplinarnym, w ocenie TK nie była zasadna argumentacja skarżącego, że „między postępowaniem dyscyplinarnym a karnym zachodzi tego rodzaju relacja, iż wynik postępowania karnego powinien bezpośrednio oddziaływać na wynik postępowania dyscyplinarnego“. W świetle tych ustaleń, Trybunał ocenił, że zakres zaskarżenia sformułowany w skardze nie był właściwy – uniewinnienie w postępowaniu karnym nigdy nie stanowi bowiem samodzielnej podstawy do wznowienia postępowania, a jedynie może świadczyć o spełnieniu się jednej z enumeratywnie wymienionych w ustawie o policji przesłanek.

Trybunał nie przesądził jednak jednoznacznie, że aktualnie obowiązujące regulacje są zgodne z Konstytucją. Wskazał jedynie, że z uwagi na zbyt wąski zakres zaskarżenia niemożliwe było stwierdzenie niekonstytucyjności w tym akurat postępowaniu. Trybunał zasugerował, że skarga mogłaby zostać przeformułowana na dwa sposoby. Po pierwsze, istniała możliwość zaskarżenia albo art. 135r ust. 1 ustawy o Policji w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości wznowienia postępowania dyscyplinarnego, zakończonego orzeczeniem o uznaniu funkcjonariusza Policji winnym popełnienia przewinienia dyscyplinarnego wypełniającego jednocześnie znamiona przestępstwa i wymierzającym karę dyscyplinarną wydalenia ze służby, gdy został on następnie w postępowaniu karnym dotyczącym tego samego czynu prawomocnie uniewinniony. Po drugie, można było zakwestionować konstytucyjność art. 135r ust. 5 ustawy o Policji, a więc przepis odnoszący się do terminu na wznowienie postępowania dyscyplinarnego.

Niczgodność wskazanych przepisów z Konstytucją

Zdaniem HFPC spośród dwóch rozwiązań zasugerowanych przez Trybunał, właściwsze byłoby zakwestionowanie konstytucyjności terminu na wznowienie postępowania dyscyplinarnego na korzyść obwinionego. Wykazanie niekonstytucyjności braku przesłanki wznowieniowej w postaci prawomocnego uniewinnienia obwinionego w postępowaniu karnym mogłoby być trudne ze względu na akcentowaną przez Trybunał odmienną postępowania karnego i dyscyplinarnego. Ponadto, gdyby nie termin określony w art. 135r ust. 5 ustawy o Policji, w przypadku uniewinnienia w postępowaniu karnym, obwiniony zwykle i tak mógłby dochodzić wznowienia postępowania dyscyplinarnego w oparciu o jedną z już istniejących przesłanek z art. 135r ust. 1, w szczególności wskazując na ujawnienie istotnych dla sprawy okoliczności, które nie były znane w toku postępowania dyscyplinarnego. Co więcej, stwierdzenie niekonstytucyjności braku możliwości wznowienia postępowania po wydaniu prawomocnego wyroku uniewinniającego i ewentualna nowelizacja art. 135r ust. 1 ustawy o Policji poszerzająca istniejący katalog o taką przesłankę, nie wyeliminowałaby negatywnych konsekwencji istnienia terminu na wznowienie postępowania w przypadku pozostałych podstaw. Obwiniony w dalszym ciągu nie miałby więc możliwości wznowienia postępowania dyscyplinarnego na swoją korzyść po upływie 5 lat od uprawomocnienia się orzeczenia, gdyby nie został uniewinniony, choćby z tego powodu, że nie było prowadzone przeciwko niemu postępowanie karne, lecz np. ujawniły się po tym okresie nowe dowody świadczące o tym, że nie dopuścił się przypisanego mu

uchybiecia dyscyplinarnego lub gdyby okazało się, że dowody, na których oparł się organ dyscyplinarny zostały sfałszowane.

Innymi słowy, w ocenie HFPC wątpliwości konstytucyjne budzi nie tyle niemożność wznowienia postępowania dyscyplinarnego po wydaniu prawomocnego wyroku uniewinniającego, lecz już samo istnienie terminu na wznowienie postępowania na korzyść obwinionego, niezależnie od podstawy wznowienia.

Zdaniem Fundacji, niemożność wznowienia na korzyść obwinionego postępowania dyscyplinarnego w sytuacji zajścia jednej z przesłanek określonych w art. 135r ust. 1 ustawy o Policji, z tego względu, że upłynął sztywny termin określony w ustawie, ingeruje przede wszystkim w gwarantowane w art. 47 prawo do ochrony czci i dobrego imienia. Takie rozwiązanie powoduje bowiem, że w obrocie prawnym może funkcjonować orzeczenie dyscyplinarne np. oparte na ustaleniach faktycznych, których nieprawdziwość została wykazana w postępowaniu karnym lub oparte na dowodach, których fałszywość została stwierdzona, i nie będzie żadnej drogi prawnej, z której można byłoby skorzystać w celu jego zakwestionowania. Tym samym, obwiniony zostaje pozbawiony prawa do oczyszczenia swojego dobrego imienia oraz ochrony swojej reputacji.

Prawo do ochrony reputacji gwarantowane jest także w art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (zob. np. wyrok ETPC z 29 czerwca 2004 r. w sprawie *Chauvy i inni przeciwko Francji*, skarga nr 64915/01). Co istotne, z orzecznictwa ETPC wynika, że może ono zostać naruszone także wskutek niezasadnego skazania funkcjonariusza publicznego (zob. m.in. wyrok ETPC z 19 października 2010 r. *Özpınar przeciwko Turcji* (skarga nr 20999/04)).

Omawiane przepisy ograniczają także konstytucyjne prawo do sądu. Wiele argumentów w tym zakresie zostało przedstawionych w skardze konstytucyjnej K.

W Zgodnie z orzecznictwem TK, „z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) wynika konieczność respektowania w postępowaniach w sprawie ustalenia odpowiedzialności dyscyplinarnej gwarancji ustanowionych w rozdziale II Konstytucji (...) Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że gwarancje te odnoszą się do «wszelkich postępowań represyjnych, tzn. postępowań, których celem jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania lub jakiejś sankcji»³. Pomijając już niejednoznaczność kwestię tego, czy z art. 45 ust. 1 Konstytucji można wywieść prawo do wznowienia postępowania⁴, należy wskazać, że jeśli ustawodawca zdecydował się już wprowadzić określony nadzwyczajny środek zaskarżenia, taki jak wznowienie, to nie powinien kształtować go w sposób absolutnie dowolny. Jak bowiem wskazuje Trybunał Konstytucyjny „Nie ulega (...) wątpliwości, że decyzja ustawodawcy wewnętrznego, wprowadzającego jakąś dodatkową procedurę, powoduje, że taka - składną niekonieczna - procedura, sama w sobie może stać się przedmiotem oceny konstytucyjnej, dokonywanej poprzez kryterium

³ Wyrok TK z dnia 29 stycznia 2013 r. sygn. SK 28/11.

⁴ Por. np. postanowienie TK z dnia 28 maja 2003 r., sygn. SK 33/02; postanowienie TK z dnia 18 stycznia 2006 r., sygn. Ts 55/05; postanowienie TK z dnia 28 lutego 2006 r., sygn. Ts 218/05; postanowienie TK z dnia 23 lutego 2007 r., sygn. Ts 168/05; wyrok TK z dnia 13 maja 2002 r., sygn. SK 32/01; zob. także: T. Grzegorzczak, K. Weitz, komentarz do art. 45 Konstytucji [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, Legalis.

zaczepnięte z art. 2 Konstytucji: uczciwej procedury (rzetelności, sprawiedliwości proceduralnej).“⁵

Za zasadną należy uznać także argumentację przedstawioną w skardze K. W odnośnie do zarzutu ingerencji w konstytucyjne prawo równego dostępu do służby publicznej (art. 60 Konstytucji).

Zdaniem HFPC, trudno jest odnaleźć racjonalne uzasadnienie dla tego rodzaju ograniczeń wolności i praw jednostki wynikłe z terminowego ograniczenia możliwości wznowienia postępowania dyscyplinarnego na korzyść obwinionego. Argumentację podnoszoną w toku postępowania w sprawie SK 18/14 przez Sejm oraz Prokuratora Generalnego, jakoby interesem mającym uzasadnić omawiane ograniczenie jest stabilność i trwałość decyzji administracyjnych trudno zaakceptować. Stabilność i trwałość decyzji nie jest bowiem wartością samą w sobie, lecz ma znaczenie wówczas, gdy pełni jakieś konstytucyjnie istotne funkcje np. chroni prawa nabyte, ukształtowane stosunki prawne, bezpieczeństwo prawne czy zaufanie do państwa i prawa. Przykładowo, ustawodawca ma interes, czy wręcz jest do tego konstytucyjnie zobowiązany, by chronić stabilność wyroków uniewinniających poprzez ograniczenie terminowe możliwości wznowiania postępowań karnych na niekorzyść oskarżonego, gdyż w przeciwnym razie osoby uznane za niewinne i działające w zaufaniu do oficjalnych rozstrzygnięć sądowych mogłyby być po wielu latach ponownie oskarżane i stawiane tym samym w bardzo niekorzystnej sytuacji. Podobnie, ustawodawca powinien chronić stabilność wyroków w sprawach cywilnych, gdyż co do zasady dotyczą one stosunków prawnych między dwoma równorzędnymi podmiotami, a zatem wznowienie na korzyść jednej strony z reguły będzie odbywać się kosztem drugiej strony, narażając na szwank jej interesy. Z taką sytuacją nie mamy jednak do czynienia w przypadku wznowiania różnego rodzaju postępowań represyjnych, w tym dyscyplinarnych, na korzyść oskarżonego czy obwinionego. Po pierwsze, w sprawach takich nie zachodzi równorzędność podmiotów – trudno zatem mówić o możliwości naruszenia „interesów” prokuratora w przypadku wznowienia na korzyść oskarżonego, czy organu prowadzącego postępowanie dyscyplinarne w razie wznowienia na korzyść obwinionego. Po drugie, interesy obwinionego czy oskarżonego nie mogą ucierpieć w przypadku wznowienia na ich korzyść, lecz wręcz przeciwnie – może im ono przynieść istotne korzyści. Po trzecie, w postępowaniach represyjnych, dużo bardziej niż w przypadku zwykłych spraw majątkowych, istotne jest dążenie do ustalenia prawdziwych okoliczności sprawy, po to, by wymierzyć oskarżonemu/obwinionemu sprawiedliwą sankcję za czyn, którego się dopuścił. A zatem, w razie wykrycia okoliczności świadczących o tym, że rozstrzygnięcie wymierzające sankcję było niesprawiedliwe np. ze względu na oparcie go na nieprawdziwych podstawach faktycznych, traci ono tak naprawdę całe swoje aksjologiczne uzasadnienia.

Trudno uznać, że ograniczenie możliwości wznowiania postępowań mogłoby być uzasadnione np. trudnościami w przywróceniu do służby osoby wydalonej dyscyplinarnie przed wieloma laty. Ustawodawca może bowiem przecież umożliwić jednostce oczyszczenie swojego imienia poprzez wznowienie postępowania dyscyplinarnego i uchylenie

⁵ Wyrok TK z dnia 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05; zob. też: wyrok TK z dnia 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09.

rozstrzygnięcia wymierzającego sankcję i jednocześnie uniemożliwić jej, w pewnych przypadkach uzasadnionych np. jej stanem zdrowia, powrót do pracy. Celem wznowienia postępowania dyscyplinarnego nie jest bowiem wyłącznie przywrócenie do pracy, lecz także, a może przede wszystkim, oczyszczenie dobrego imienia obwinionego. Z tego względu, przepisy dotyczące postępowań dyscyplinarnych w niektórych zawodach przewidują możliwość wznowienia postępowania na korzyść obwinionego nawet po jego śmierci (np. w przypadku sędziów – art. 126 § 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz. U. z 2015 r. poz. 133 t.j. z późn. zm.; w przypadku prokuratorów – art. 165 § 2 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze, Dz. U. z 2016 r. poz. 177; nauczyciele akademicki – art. 146 ust. 9 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym, Dz. U. z 2012 r. poz. 572). Nie należy także przeceniać trudności dowodowych w prowadzeniu postępowania wznowionego po wielu latach. Przesłanki wznowienia postępowania są bowiem jasne i w razie ich niewykazania, np. z powodu trudności dowodowych, do wznowienia postępowania nie dojdzie.

O słabości argumentów świadczących o zasadności obecnego rozwiązania świadczy także fakt, 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. Oczywiście, każdy z ww. zawodów ma swoją specyfikę, niemniej ewentualne trudności w prowadzeniu wznowionego po wielu latach postępowania dyscyplinarnego są podobne we wszystkich przypadkach.

Nie sposób także twierdzić, że wystarczające dla oczyszczenia dobrego imienia obwinionego jest jego ewentualne uniewinnienie w postępowaniu karnym, skoro, zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, oba postępowania mają fundamentalnie odmienny charakter. Osoba ma zatem interes w oficjalnym potwierdzeniu, że nie tylko nie dopuściła się czynu zabronionego, ale też nie można jej zarzucić żadnego innego nieetycznego zachowania. Ponadto, w wielu przypadkach odpowiedzialność dyscyplinarna wcale nie musi być powiązana z popełnieniem przestępstwa.

Negatywnym konsekwencjom niemożności wznowienia postępowania nie może zadośćuczynić instytucja zatarcia skazania. Choć bowiem *de iure* uchyla ona całkowicie skutki skazania, to nie prowadzi jednak w pełni do oczyszczenia dobrego imienia skazanego. Innymi słowy, nie daje mu ona satysfakcji moralnej związanej z urzędowym potwierdzeniem jego niewinności. Niemożności wznowienia nie rekompensuje także przewidziana w niektórych postępowaniach dyscyplinarnych (np. policjantów) możliwość stwierdzenia nieważności decyzji wymierzającej karę dyscyplinarną, skoro przesłanki obu form wzruszenia prawomocnych rozstrzygnięć są odmienne. Ujawnienie nowych dowodów świadczących o tym, że skazany nie dopuścił się zarzucanych mu nieetycznych zachowań nie daje podstaw do stwierdzenia nieważności orzeczenia dyscyplinarnego.

Nie można także porównywać analizowanego tu ograniczenia terminowego dopuszczalności wznowienia postępowania na korzyść skazanego z terminem na złożenie wniosku o wznowienie. Termin na złożenie wniosku (w przypadku ustawy o policji wynosi

on 30 dni od dnia, w którym obwiniony dowiedział się o okoliczności stanowiącej podstawę do wznowienia postępowania) jest wymogiem formalnym, istniejącym na gruncie wszystkich procedur. Dochowanie tego terminu jest całkowicie zależne od obwinionego. Nie można zatem uznać go za nadmierne ograniczenie prawa do sądu czy ochrony reputacji, gdyż od wszystkich osób można wymagać pewnej dbałości o własne interesy i dopełnienia wymogów formalnych. Zupełnie inny charakter ma termin dopuszczalności wznowienia postępowania – jego upływ jest niezależny od zachowania obwinionego. Nawet jeśli przyczyny uzasadniające wznowienie postępowania ujawnią się dopiero po 7 latach od skazania, na co obwiniony nie miał żadnego wpływu, nie będzie możliwości wznowienia postępowania.

Warto wreszcie zwrócić uwagę, że w przywoływanym tu wielokrotnie wyroku SK 18/14 Trybunał Konstytucyjny zasignalizował ustawodawcy, że „powinien rozważyć, czy jeśli kara dyscyplinarna stanowi substytut kary kryminalnej lub środka karnego, nie byłoby pożądane wprowadzenie zbliżonej do przyjętej w postępowaniu karnym konstrukcji wznowienia postępowania, ograniczonego terminowo tylko w przypadku wznowienia postępowania na niekorzyść oskarżonego“.

Podsumowując, w ocenie HFPC ograniczenie terminowe możliwości wznowienia postępowania dyscyplinarnego na korzyść obwinionego jest niezgodne z art. 2, art. 47, art. 45 ust. 1 oraz art. 60 Konstytucji, gdyż ingeruje w te prawa w sposób nieproporcjonalny, bez jakiegokolwiek uzasadnienia w świetle aksjologii konstytucyjnej. Zdaniem Fundacji, Konstytucja wymaga, aby w razie ujawnienia się okoliczności świadczących o tym, że osoba została ukarana niesłusznie, np. w oparciu o nieprawdziwe okoliczności faktyczne, dane rozstrzygnięcie wydane w postępowaniu represyjnym mogło zostać wzruszone, niezależnie od tego, kiedy zostało wydane. Wszelkie formy represji sankcjonowanej prawnie są uzasadnione tylko wówczas, gdy osoba dopuści się czynów niezgodnych z prawem lub, jak w przypadku odpowiedzialności dyscyplinarnej, także z zasadami etycznymi. W razie ustalenia, że osoba ukarana nie dopuściła się zarzuconych jej czynów, wymierzona jej sankcja traci uzasadnienie, a skazany musi mieć prawną możliwość oczyszczenia swojego imienia.

Uregulowanie zasad odpowiedzialności dyscyplinarnej na poziomie podustawowym

Jedynie sygnałacyjnie HFPC pragnie zwrócić uwagę Pana Rzecznika na problem, z którym zetknęła się podczas analizy przepisów dyscyplinarnych na potrzeby niniejszego postępowania. Dotyczy on uregulowania, w niektórych przypadkach, zasad dotyczących postępowania dyscyplinarnego na poziomie podustawowym. Dotyczy to m.in. odpowiedzialności dyscyplinarnej w ABW oraz Straży Granicznej, gdzie jedynie część regulacji została ujęta w ustawie, pozostała zaś w rozporządzeniach. Zdaniem HFPC, odpowiedzialność dyscyplinarna, jako rodzaj odpowiedzialności represyjnej, powinna zostać w całości uregulowana na szczeblu ustawowym. Warto zwrócić uwagę, że do 2007 r. podobne rozwiązanie, polegające na częściowym unormowaniu postępowania dyscyplinarnego w ustawie i rozporządzeniu, obowiązywało także m.in. w przypadku odpowiedzialności adwokatów. Ustawą z dnia 29 marca 2007 r. o zmianie ustawy - Prawo o adwokaturze i niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2007 r. Nr 80, poz. 540) ustawodawca zniósł jednak delegację do wydania rozporządzenia, normując postępowanie dyscyplinarne w

całości w Prawie o adwokaturze, a w zakresie nieuregulowanym odsyłając do Kodeksu postępowania karnego. W uzasadnieniu projektu nowelizacji projektodawcy wyjaśnili proponowaną zmianę następująco: „Wydaje się (...), że kwestie dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej, jako dotyczące sytuacji prawnej jednostki oraz postępowania o charakterze represyjnym, powinny być regulowane aktami prawnymi rangi ustawowej, a nie aktami wykonawczymi”.

Podsumowanie

Zdaniem HFPC, uniemożliwienie wznowienia postępowania dyscyplinarnego na korzyść obwinionego po upływie 5 lat od uprawomocnienia się rozstrzygnięcia narusza prawo niesłusznie skazanego do ochrony reputacji i dobrego imienia. Ograniczenie to nie ma żadnego racjonalnego uzasadnienia, lecz jest wyrazem niekonsekwencji ustawodawcy, który w przypadku pewnych zawodów obwarował możliwość wznowienia na korzyść terminem, a w odniesieniu do innych, nie. Różne rozwiązania w tym zakresie obowiązują nawet na gruncie aktów prawnych regulujących poszczególne służby mundurowe, co jest dostatecznym dowodem na to, że ustawodawca nie kierował się żadnym konstytucyjnie legitymowanym interesem publicznym, lecz działał czysto arbitralnie. W ocenie HFPC, konstytucyjnym wymogiem jest przyznanie niesłusznie ukaranej jednostce możliwości wzruszenia rozstrzygnięcia, niezależnie od tego, ile lat upłynęło od jego wydania. Prawo nie może bowiem służyć legitymizacji niesprawiedliwych sankcji, ani zamykać jednostce drogi do oczyszczenia swojego dobrego imienia i reputacji.

W imieniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka,

Łopusz wyrezy meander,



dr Piotr Kładoczny
dr Piotr Kładoczny
Sekretarz Zarządu