

ZG NSZZ FSG – II/17/X/2018



Warszawa, dnia 26 luty 2018 r.

Egz. Nr 2

**Pan Stanisław Karczewski**

**Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Kancelaria Senatu**

ul. Wiejska 6

00-902 Warszawa

/do wiadomości/

**Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Kancelaria Sejmu**

ul. Wiejska 4/6/8

00-902 Warszawa

**Przewodniczący Komisji**

**Administracji i Spraw Wewnętrznych**

**Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej**

ul. Wiejska 4/6/8

00-902 Warszawa

Dot. druku sejmowego nr 2185

### WNIOSEK

**o zainicjowanie zmian w projekcie ustawy o zmianie ustawy o Policji  
oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2185)**

*Szanowny Panie Marszałku!*

działając w imieniu Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Funkcjonariuszy Straży Granicznej, na podstawie § 9 ust. 1, § 10 ust. 1, 2 i 4, § 11 ust. 1, § 25 ust. 6 pkt 1 i 6 oraz § 26 ust. 2 Statutu NSZZ FSG przyjętego w Serocku w dn. 23 września 2015 r., niniejszym **zwracamy się z wnioskiem** o zainicjowanie zmian w projekcie ustawy

o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2185) w zakresie zmian w ustawie z dn. 12 października 1990 r. o Straży Granicznej.

Proponujemy następujące brzmienie art. 2 pkt. 2 projektu:

**2) po art. 137a dodaje się art. 137b w brzmieniu:**

**„Art. 137b. 1. Wznowienie postępowania dyscyplinarnego na korzyść ukaranego może nastąpić w każdym czasie.**

**2. Postępowania dyscyplinarnego nie wznawia się na niekorzyść ukaranego po ustaniu karalności czynu stanowiącego przewinienie dyscyplinarne lub naruszenie dyscypliny służbowej.”**

## **U z a s a d n i e**

### **I. Legitymacja Związku**

Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Funkcjonariuszy Straży Granicznej jest jedynym funkcjonującym w ramach Straży Granicznej związkiem zawodowym, działającym zgodnie z art. 72 ustawy z dn. 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, mającym zasięg ogólnopolski i zrzeszającym blisko 7000 funkcjonariuszy. Do działań statutowych Związku należy m.in. ochrona interesów funkcjonariuszy formacji poprzez opiniowanie oraz aktywne kształtowanie założeń lub projektów ustaw, a także prezentowanie stanowiska funkcjonariuszy wobec organów władzy publicznej.

Przedmiotowy projekt ustawy zmienia w sposób znaczący treść ustawy o Straży Granicznej i dotyczy warunków służby wszystkich funkcjonariuszy w tak ważnej i zarazem delikatnej materii, jaką jest odpowiedzialność dyscyplinarna.

Pragniemy z przykrością zauważyć, że z niezrozumiałych przyczyn Związek nie został uwzględniony w procesie konsultacji projektu na etapie senackim, pomimo że funkcjonariusze Straży Granicznej stanowią drugą najliczniejszą grupę adresatów tego projektu. Tym mocniejszą więc wyrażamy nadzieję, że przedmiotowy wniosek spotka się z życzliwym przyjęciem i pozytywnym rozważeniem przez Pana Przewodniczącego oraz samą Komisję.

Wyrażamy też przekonanie, że pominięcie Związku na pierwszym etapie opiniowania – jak i pominięcie innych związków zawodowych zrzeszających funkcjonariuszy formacji objętych projektem – zostanie zrekomensowane umożliwieniem nam aktywnego uczestnictwa w pracach Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych.



## II. Uzasadnienie projektu zmiany

Na wstępie Związek pragnie pozytywnie ocenić kierunek zmian projektu, jakim jest zapewnienie funkcjonariuszom realnych instrumentów służących oczyszczeniu dobrego imienia po niesłusznym ukaraniu dyscyplinarnym. Równie pozytywnie oceniamy umiejscowienie przepisów dotyczących postępowania dyscyplinarnego funkcjonariuszy Straży Granicznej w akcie rangi ustawowej w miejsce przepisów rozporządzenia.

Pomimo życzliwej aprobaty kierunku zmian wskazać pragniemy, że proponowana nowelizacja w zakresie funkcjonariuszy Straży Granicznej jest niewystarczająca.

Chociaż pierwotny projekt przedłożony w Senacie (druk senacki nr 560) przewidywał, że wznowienie postępowania dyscyplinarnego na korzyść ukaranego funkcjonariusza Straży Granicznej może nastąpić w każdym czasie, to projekt złożony w Sejmie ma treść odmienną, wyłączając możliwość wznowienia postępowania po upływie 10 lat od dnia uprawomocnienia się orzeczenia dyscyplinarnego, z wyłączeniem przypadków spraw o wznowienie postępowania dyscyplinarnego zakończonego prawomocnym orzeczeniem o wydaleniu ze służby. Analogiczne przepisy mają znaleźć zastosowanie do funkcjonariuszy Policji. Stosownie do uzasadnienia projektu złożonego w Sejmie, za wprowadzeniem ograniczenia czasowego w stosunku do funkcjonariuszy Straży Granicznej oraz Policji przemawiać ma obawa przed nadmierną ilością wnoszonych wniosków o wznowienie postępowania. W toku konsultacji wyrażono także obawy, czy po okresie 10-letnim byli funkcjonariusze będą posiadali odpowiednią sprawność psychofizyczną.

W ocenie Związku argumentacja ta jest nieprzekonywująca i nie może stanowić uzasadnienia dla zróżnicowania sytuacji funkcjonariuszy różnych służb mundurowych z dwóch zasadniczych względów: po pierwsze, są to obawy nieuzasadnione; po drugie, wprowadzenie takiego rozróżnienia budzi wątpliwości pod względem jego zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej.

### A. Kwestia liczby potencjalnych wniosków o wznowienie postępowania

Odnosząc się do pierwszej kwestii zauważyć pragniemy, że – zgodnie z szacunkami zawartymi w uzasadnieniu projektu – liczba funkcjonariuszy zwolnionych ze służby w okresie 10 lat przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy oraz w okresie 10 lat obowiązywania przedmiotowej regulacji w wyniku wymierzenia kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby za czyn wypełniający jednocześnie znamiona przestępstwa (wykroczenia) i przewinienia dyscyplinarnego wynieść może 161 osób. W okresie 1 roku kalendarzowego liczbę funkcjonariuszy zwalnianych z ww. powodów szacować można zatem na 8 osób. Straż Graniczna jako formacja została utworzona w roku 1991, a od momentu utworzenia formacji do roku bieżącego minęło 27 lat, co daje potencjalnie liczbę 216 funkcjonariuszy zwolnionych

ze służby w omawianych okolicznościach do dnia dzisiejszego. Wprowadzenie nieograniczonego okresu możliwości wznowienia postępowania (w istocie datą graniczną byłby rok 1991) prowadziłoby zatem do objęcia działaniem ustawy jedynie 136 dodatkowych funkcjonariuszy w stosunku do obecnych założeń.

W innym miejscu Projektodawca szacuje, że odsetek uniewinnionych funkcjonariuszy kształtować się będzie na poziomie  $\approx 4,5\%$  ogólnej liczby zwolnionych funkcjonariuszy, czyli że 1 na 23 funkcjonariuszy podlegałby ostatecznie rehabilitacji. W konsekwencji przy założeniu że wnioski o wznowienie postępowania składałoby tylko funkcjonariusze mający szanse na pozytywne rozpatrzenie sprawy, to w całym okresie 1991–2018 byłoby to 4,5% z ogólnej liczby 216, czyli 10 funkcjonariuszy, a w samym okresie 1991 – 2008 byłoby to 6 funkcjonariuszy. Jest to oczywiście wariant umiarkowanie optymistyczny – z jednej strony nie należy się spodziewać, że wnioski będzie składać większa liczba funkcjonariuszy, gdyż byłyby one bezzasadne; z drugiej strony niewykluczone jest, że nie wszyscy funkcjonariusze mogący zostać zrehabilitowani zechcą z takiej możliwości skorzystać. Nie ma jednak podstaw by przypuszczać, by ewentualne wahania w tym zakresie były znaczące.

Mając na uwadze powyższe nie sposób uznać, by w sytuacji wprowadzenia ustawy z poprawką w kształcie proponowanym przez Związek dojsć mogło do nieproporcjonalnego obciążenia pracą organów dyscyplinarnych Straży Granicznej. Z szacunków dokonanych przez Projektodawcę wyprowadzić można logiczny wniosek, że w przypadku zniesienia ograniczenia czasowego na wznowiania postępowań liczba funkcjonariuszy potencjalnie objętych działaniem ustawy zwiększyła by się jedynie o 136 funkcjonariuszy, zaś liczba funkcjonariuszy których wnioski zostałyby uwzględnione – o 6 funkcjonariuszy. Obawy wyrażone w uzasadnieniu projektu uznać należy zatem za całkowicie nieuzasadnione.

## **B. Kwestia zgodności projektu ustawy z Konstytucją RP**

Niezależnie od powyższego wskazujemy na możliwą kolizję projektu z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. Wprawdzie Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dn. 14 czerwca 2016 r. (sygn. akt SK 18/14) stanął na stanowisku, że art. 135r ust. 5 ustawy o Policji (określający 5-letni termin na wznowienie) nie naruszał Konstytucji w zakresie wskazanym przez skarżącego, jednakże z uzasadnienia orzeczenia wynika, że rozstrzygnięcie takie było efektem zbyt wąskiego zakresu zaskarżenia. Trybunał zauważył też, że ustawodawca powinien rozważyć wprowadzenie instytucji wznowienia postępowania przy czasowym ograniczeniu możliwości wznowienia jedynie do przypadku wznowienia postępowania na niekorzyść funkcjonariusza.

Wprowadzenie zróżnicowania pomiędzy różnymi formacjami mundurowymi w zakresie możliwości wznowiania postępowania przez funkcjonariuszy budzi nasze



uzasadnione wątpliwości w zakresie realizacji zasady równości (wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji) w związku z zasadą dostępu do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji), drogi sądowej (art. 77 ust. 2 Konstytucji) oraz równego dostępu do służby publicznej (art. 60 Konstytucji).

Związek zdaje sobie sprawę, że odpowiedzialność dyscyplinarna jest niezależna od odpowiedzialności karnej. Tym niemniej postępowanie dyscyplinarne wciąż pozostaje postępowaniem o charakterze represyjnym, a możliwość jego wznowienia rozpatrywać należy właśnie w kontekście szeroko rozumianego prawa do sądu. Nie ulega też wątpliwości, że zwolnienie dyscyplinarne wpływa ujemnie na możliwość dostępu do służby publicznej.

Przede wszystkim jednak zauważyć należy, że wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasada równości kieruje do władz publicznych nakaz równego traktowania wszystkich obywateli. Zgodnie z ugruntowanym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego dopuszczalne jest różne traktowanie podmiotów nie znajdujących się w sytuacjach podobnych. Jeżeli podmioty posiadają cechy relewantne, to różnicowanie ich sytuacji prawnej jest co do zasady niedopuszczalne. Tymczasem funkcjonariusze wszystkich formacji mundurowych podlegają zbliżonym, niemalże tożsamym przepisom regulującym odpowiedzialność dyscyplinarną właśnie z uwagi na podobieństwo ogólnych zadań oraz cech konstytutywnych służb mundurowych jako takich (hierarchiczne podporządkowanie w stosunku o charakterze administracyjnym). Zwolnienie ze służby z uwagi na przedstawienie zarzutów karnych, które później okażą się niezasadne, dotyczyć może w równym stopniu funkcjonariuszy wszystkich formacji. Nie widać więc żadnego racjonalnego uzasadnienia dla rozróżnienia ich sytuacji prawnej w zakresie możliwości dochodzenia swych praw i odzyskiwania dobrego imienia. W konsekwencji rozróżnienie wynikające z treści projektu, a wpływające ujemnie na możliwość dochodzenia przez funkcjonariuszy prawa do sądu oraz dostępu do służby publicznej, uznać musimy za dyskryminujące i wątpliwe pod względem zgodności z Konstytucją.

Podniesiony został także argument, jakoby sprawność psychofizyczna (a przez to – przydatność do służby) funkcjonariusza po upływie 10 lat była wątpliwa. W ocenie Związku argument ten jednak odnosić się musi w równym stopniu do wszystkich formacji mundurowych objętych projektem, albowiem sprawność fizyczna i psychiczna jest przesłanką równie istotną przy rekrutacji do każdej formacji mundurowej. Wskazywany powód nie uzasadnia zatem zróżnicowania sytuacji funkcjonariuszy różnych służb. Na marginesie wskazujemy także, że Projektodawca odpowiadając na ten argument skorzystał już ze środków o proporcjonalnym charakterze kształtując odpowiednio treść proponowanego art. 46b ust. 2 ustawy o Straży Granicznej i umożliwiając rozwiązanie stosunku służby z uwagi na niespełnienie wymogów co do sprawności fizycznej i psychicznej. Koresponduje to zresztą z propozycjami wyrażonymi w przedłożonym w toku konsultacji piśmie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dn. 18 maja 2017 r. (znak DPP-OP-0750-47/2017). W żadnym jednak wypadku nie możemy

uznać za zrozumiałe, proporcjonalne i usprawiedliwione 10-letnie ograniczenie w dochodzeniu przez funkcjonariuszy sprawiedliwości i odzyskiwania dobrego imienia.

### III. Podsumowanie

Z wyżej opisanych względów, pomimo aprobaty dla ogólnego kierunku zmian, kształt projektu ustawy w zakresie dotyczącym ustawy o Straży Granicznej uznać musimy za niewystarczający. Jesteśmy przy tym przekonani, że proponowane w niniejszym wniosku zmiany nie niosą za sobą żadnych negatywnych skutków tak dla praworządności ogółem, jak i dla funkcjonowania Straży Granicznej w szczególności. Obawy Projektodawcy w zakresie możliwości wszczęcia zbyt wielkiej liczby postępowań dyscyplinarnych uznać trzeba za nieuzasadnione, gdyż obliczenia dokonane w oparciu o metodologię samego Projektodawcy dowodzą, że takie zagrożenie nie występuje. Z drugiej zaś strony przyjęcie ustawy w brzmieniu zgodnym z projektem przedłożonym w Sejmie skutkować będzie wprowadzeniem do systemu prawnego norm, których zgodność z Konstytucją jest dalece wątpliwa. Bez wątplenia natomiast będą to normy niesprawiedliwe i dyskryminujące znaczną grupę funkcjonariuszy.

Z uwagi na istotne zmiany które zaszły w projekcie pomiędzy etapem konsultacji w Senacie a projektem który wpłynął do Sejmu, a także mając na uwadze fakt nieuczestniczenia w konsultacjach wszystkich zainteresowanych organizacji społecznych (w tym związków zawodowych), uważamy za konieczne umożliwienie przedstawienia stanowiska i uwzględnienie proponowanych zmian przez Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Funkcjonariuszy Straży Granicznej.

Wyrażając nadzieję na pozytywne rozpatrzenie wniosku, pozostajemy z poważaniem.

PRZEWODNICZĄCY  
Zarządu Głównego  
Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego  
Funkcjonariuszy Straży Granicznej  
  
Marcin KOLASA

Wykonano w 2 egzemplarzach

Egz. Nr 1 - adresat

Egz. Nr 2 - a/a

26.02.2018 r.