



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VI KADENCJA**

Warszawa, dnia 20 lipca 2007 r.

Druk nr 500

**KOMISJA
USTAWODAWCZA**

**KOMISJA
PRAW CZŁOWIEKA
I PRAWORZĄDNOŚCI**

**Pan
Bogdan BORUSEWICZ
MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 76 ust. 1 Regulaminu Senatu Komisja Ustawodawcza oraz Komisja Praw Człowieka i Praworządności wnosi o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw.

Do reprezentowania komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniony jest senator Janusz Gałkowski.

W załączeniu przekazujemy projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

Zastępca Przewodniczącego Komisji
Ustawodawczej
(-) Stanisław Piotrowicz

Przewodniczący Komisji
Praw Człowieka i Praworządności
(-) Zbigniew Romaszewski

USTAWA

z dnia

o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw¹⁾

Art. 1.

W ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277 i nr 57, poz. 390) w art. 135f w ust. 1 po pkt 4 dodaje się pkt 4a w brzmieniu:

"4a) ustanowienia obrońcy, którym może być policjant, adwokat albo radca prawny;"

Art. 2.

W ustawie z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2005 r. Nr 234, poz. 1997, z późn. zm.²⁾) w art. 136a ust. 2 otrzymuje brzmienie:

"2. Obrońcą w postępowaniu dyscyplinarnym może być wskazany przez obwinionego funkcjonariusz Straży Granicznej, adwokat albo radca prawny. Obrońca jest uprawniony do reprezentowania obwinionego w granicach udzielonego na piśmie pełnomocnictwa."

Art. 3.

W ustawie z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2006 r. Nr 96, poz. 667 oraz Nr 104, poz. 708 i 711) w art. 124a ust. 2 otrzymuje brzmienie:

"2. Obrońcą w postępowaniu dyscyplinarnym może być wskazany przez obwinionego uppełnomocniony strażak, adwokat albo radca prawny."

¹⁾ Niniejszą ustawą zmienia się także ustawę z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, ustawę z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej oraz ustawę z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej.

²⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2005 r. Nr 90, poz. 757, z 2006 r. Nr 104, poz. 708 i 711, Nr 170, poz. 1218, oraz z 2007 r. Nr 57, poz. 390 i nr 82 poz. 558.

Art. 4.

W ustawie z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2004 r. Nr 156, poz. 1641, z późn. zm.³⁾) w art. 70 po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

"1a. Obwiniony ma prawo korzystania z pomocy wybranego przez siebie obrońcy. Obrońcą może być upoważniony funkcjonariusz celny, adwokat albo radca prawny."

Art. 5.

Do postępowań dyscyplinarnych wszczętych i niezakończonych do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy tej ustawy.

Art. 6.

Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

³⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2004 r. Nr 167, poz. 2703, z 2005 r. Nr 167, poz. 1399, z 2006 r. Nr 104, poz. 708, Nr 170, poz. 1218, Nr 218, poz. 1592 oraz z 2007 r. Nr 57, poz. 390.

UZASADNIENIE

1. Ustawa wykonująca wyrok Trybunału Konstytucyjnego

Projektowana ustawa stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 marca 2007 r. (sygn. akt K 47/05), stwierdzającego niezgodność z Konstytucją:

(a) art. 136a ust. 2 zdanie pierwsze ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2005 r. Nr 234, poz. 1997 oraz z 2006 r. Nr 104, poz. 708 i 711 i Nr 170, poz. 1218), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 39 ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o zmianie ustawy o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 90, poz. 757);

(b) art. 135f ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277);

(c) art. 70 ust. 1 ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2004 r. Nr 156, poz. 1641 i Nr 273, poz. 2703, z 2005 r. Nr 167, poz. 1399 oraz z 2006 r. Nr 104, poz. 708, Nr 170, poz. 1218 i Nr 218, poz. 1592).

Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne.

Sentencja orzeczenia opublikowana została w Dz. U. z 2007 r., Nr 57, poz. 390 (dzień publikacji wyroku – 2 kwietnia 2007 r.). Pełny tekst orzeczenia, wraz z uzasadnieniem, zamieszczony został w OTK Z.U. z 2007 r., Nr 3A, poz. 27.

2. Przedmiot i istota rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego

Zaskarżone do Trybunału Konstytucyjnego przepisy dotyczyły reprezentowania funkcjonariuszy Straży Granicznej, Policji oraz Służby Celnej, w postępowaniach dyscyplinarnych przez podmioty występujące w roli ich obrońców.

Zgodnie z treścią art. 136a ust. 2 ustawy o Straży Granicznej: „obrońcą w postępowaniu dyscyplinarnym może być wyłącznie wskazany przez obwinionego funkcjonariusz Straży

Granicznej”. W art. 135f ust. 1 pkt 4 ustawy o Policji zawarta została podobna regulacja. Obwinionemu pozostawiono jedynie prawo do ustanowienia obrońcy „za jego zgodą spośród policjantów”. Z kolei na podstawie art. 70 ust. 1 ustawy o Służbie Celnej obwiniony ma prawo korzystania z pomocy wybranego przez siebie obrońcy „spośród funkcjonariuszy celnych”.

Istotą powyższych regulacji było ograniczenie (zawężenie) kręgu podmiotów, spośród których obwiniony w postępowaniu dyscyplinarnym miał prawo wybrać obrońcę, wyłącznie do funkcjonariuszy danej służby. Skarżący te przepisy Rzecznik Praw Obywatelskich wyraził przypuszczenie, że: „Odebranie funkcjonariuszom uprawnienia do ustanowienia obrońcą w postępowaniu dyscyplinarnym adwokata czy radcy prawnego uniemożliwiło realizowanie istotnego elementu prawa do obrony (w sensie formalnym), zagwarantowanego każdemu w art. 42 ust. 2 Konstytucji.”

Konstytucja określa podstawowe zasady odpowiedzialności karnej, w tym prawo do obrony. Zgodnie z art. 42 ust. 2 Konstytucji: „Każdy, przeciw komu prowadzone jest postępowanie karne, ma prawo do obrony we wszystkich stadiach postępowania. Może on w szczególności wybrać obrońcę lub na zasadach określonych w ustawie korzystać z obrońcy z urzędu”.

Trybunał konsekwentnie stoi na stanowisku, że: „Konstytucyjne prawo do obrony należy rozumieć szeroko, jest ono bowiem nie tylko fundamentalną zasadą procesu karnego, ale też elementarnym standardem demokratycznego państwa prawnego. Prawo to przysługuje każdemu od chwili wszczęcia przeciwko niemu postępowania karnego (w praktyce od chwili przedstawienia zarzutów) aż do wydania prawomocnego wyroku, obejmuje również etap postępowania wykonawczego. Prawo do obrony w procesie karnym ma wymiar materialny i formalny. Obrona materialna to możliwość bronięcia przez oskarżonego jego interesów osobiście (np. możliwość odmowy składania wyjaśnień, prawo wglądu w akta i składania wniosków dowodowych). Obrona formalna to prawo do korzystania z pomocy obrońcy z wyboru lub z urzędu. Obrońca jest pełnomocnikiem oskarżonego, jego procesowym przedstawicielem, a jego głównym zadaniem jest ochrona oskarżonego w taki sposób, by cel procesu karnego osiągnięty został z zagwarantowaniem prawa do obrony. Charakter działań obrońcy determinowany jest interesem prawnym oskarżonego, dla którego ochrony przepisy procedury karnej przewidują szereg koniecznych uprawnień.” (wyrok TK z 17 lutego 2004 r.; sygn. akt SK 39/02).

Na tym tle, nie ulega wątpliwości, że postępowania karnego, o którym mowa art. 42 ust. 2 Konstytucji, nie można utożsamiać z postępowaniem dyscyplinarnym. Z drugiej jednak strony, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że „wszystkie gwarancje, ustanowione w rozdziale II Konstytucji, znajdują zastosowanie także wówczas, gdy mamy do czynienia z postępowaniem

dyscyplinarnym. Gwarancje te odnoszą się bowiem do wszelkich postępowań represyjnych, tzn. postępowań, których celem jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania lub jakiejś sankcji, a więc także postępowań dyscyplinarnych.

W rezultacie art. 42-45, a także art. 78 Konstytucji, znajdują zastosowanie do oceny regulacji nie tylko o *stricte* karnym charakterze, ale również do podstaw i procedury odpowiedzialności dyscyplinarnej, bo – jak wskazuje doktryna prawa karnego – „zjawisko karania nie ogranicza się wyłącznie do sfery państwowego prawa karnego. Najbliższe państwowemu prawu karnemu jest prawo dyscyplinarne, które wprost uważać można za szczególną gałąź czy rodzajową odmianę prawa karnego” (M. Cieślak, *Polskie prawo karne. Zarys systemowego ujęcia*, Warszawa 1994, s. 22-23; zob. też wyrok TK z 8 grudnia 1998 r., sygn. akt K. 41/97).

Na ustawodawcy ciąży obowiązek takiego ukształtowania przepisów regulujących wszelkiego rodzaju postępowania dyscyplinarne, aby – tak jak w postępowaniu karnym – zapewniały odpowiedni poziom prawa do obrony, w wymiarze materialnym i formalnym.

Zakwestionowane przepisy ustaw o Straży Granicznej, Policji i Służbie Celnej przyznają obwinionym w postępowaniu dyscyplinarnym prawo do wyboru obrońcy, jednocześnie jednak ograniczają możliwość wyboru wyłącznie do funkcjonariuszy danej służby. W opinii Trybunału, taka regulacja budzi zastrzeżenia co do formalnego wymiaru prawa do obrony. Obrona powierzona funkcjonariuszowi Straży Granicznej, Policjantowi czy funkcjonariuszowi Służby Celnej nie gwarantuje – nawet przy dołożeniu przez nich najwyższej staranności – należytego poziomu obrony obwinionego, który w większym stopniu zapewnić może zawodowy prawnik. Ponadto, czynności związane z obroną funkcjonariusz wykonuje obok swych podstawowych, wynikających z charakteru służby, obowiązków, nie przestając być także funkcjonariuszem usytuowanym w określonej strukturze, w warunkach podległości służbowej, mającym naturalne dla każdego aspiracje zawodowe. Nieprofesjonalny pełnomocnik nie będzie w stanie zapewnić należytej obrony chociażby dlatego, że z ewentualnym przełożonym dyscyplinarnym łączy go stosunek podległości służbowej.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego rozwiązań przyjętych w zaskarżonych przepisach nie można bronić, powołując się na specyfikę tzw. służb mundurowych. W wypadku tych służb, jak i w innych wypadkach, ograniczenie praw jednostki musi mieć odpowiednie uzasadnienie, innymi słowy musi być proporcjonalne.

Trybunał Konstytucyjny wskazał na fakt, że w aktualnym stanie prawnym niektóre „ustawy pragmatyczne” przewidują możliwość ustanawiania pełnomocnikiem adwokata lub radcę prawnego. Tytułem przykładu należy wymienić: art. 123 ust. 4 ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (Dz. U. z 2004 r. Nr 163, poz. 1712, ze zm.), czy § 15 ust. 2

rozporządzenia z dnia 14 listopada 1996 r. w sprawie regulaminu dyscyplinarnego funkcjonariuszy Służby Więziennej (Dz. U. Nr 135, poz. 634, ze zm.).

3. Cele i zakres projektowanej ustawy

Mając na uwadze konieczność wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 marca 2007 r. (wywołuje on skutki prawne z dniem publikacji, tj. od dnia 2 kwietnia 2007 r.), kierując się brzmieniem sentencji wyroku oraz motywami jego uzasadnienia, proponuje się, aby zakwestionowane przez Trybunał przepisy zastąpić następującymi:

(a) art. 136a ust. 2 ustawy o Straży Granicznej: *„2. obrońcą w postępowaniu dyscyplinarnym może być wskazany przez obwinionego funkcjonariusz Straży Granicznej, adwokat albo radca prawny. obrońca jest uprawniony do reprezentowania obwinionego w granicach udzielonego na piśmie pełnomocnictwa.”*

(b) art. 135f ust. 1 pkt 4a ustawy o Policji: *„1. W toku postępowania dyscyplinarnego obwiniony ma prawo do: [...] 4a) ustanowienia obrońcy, którym może być policjant, adwokat albo radca prawny;”*

(c) art. 70 ust. 1a ustawy o Służbie Celnej: *„1a. Obwiniony ma prawo korzystania z pomocy wybranego przez siebie obrońcy. obrońcą może być upoważniony funkcjonariusz celny, adwokat albo radca prawny.”*

Projekt zawiera ponadto zmianę art. 124a ust. 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2006 r. Nr 96, poz. 667 oraz Nr 104, poz. 708 i 711), który nie był przedmiotem kontroli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, niemniej jednak sytuacja prawna strażaków Państwowej Straży Pożarnej jest – w przypadku ochrony praw obwinionego w postępowaniu dyscyplinarnym – analogiczna, jak sytuacja funkcjonariuszy Policji, Służby Celnej, czy Straży Granicznej. Wspomniany art. 124a ust. 2 otrzymał brzmienie:

„2. obrońcą w postępowaniu dyscyplinarnym może być wskazany przez obwinionego upoważniony strażak, adwokat albo radca prawny.”

Zmiany rozszerzają krąg osób, spośród których obwiniony w postępowaniu dyscyplinarnym może wybrać obrońcę (adwokaci, radcowie prawni).

W projekcie zamieszczony został przepis przejściowy (art. 5), przesądający stosowanie ustawy również do spraw, które w momencie wejścia w życie ustawy były „w toku” (zasada bezpośredniego działania prawa nowego).

4. Skutki finansowe wykonania projektowanej ustawy

Ustawa nie powoduje skutków finansowych dla budżetu państwa.

5. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Projektowana ustawa jest zgodna z prawem Unii Europejskiej.