

Warszawa, dnia 11 lipca 2019 r.

BAS-WAKiU-945/19

Pan Poseł  
Sławomir Jan Piechota  
Przewodniczący Komisji  
do Spraw Petycji

**Opinia dotycząca petycji  
w sprawie zmiany ustawy o Służbie Więziennej**

**I. Treść i cel petycji**

Przedmiotem petycji z dnia 15 kwietnia 2019 r. jest żądanie „podjęcia pilnych prac legislacyjnych nad zmianą prawa, która uniemożliwi funkcjonariuszom państwowym unikania ponoszenia odpowiedzialności dyscyplinarnej za zawinione czyny, tylko ze względu na upływ czasu od ich popełnienia”. Sformułowany w ten sposób postulat dotyczy art. 241 ustawy z 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1542 ze zm.). U podstaw przedstawionego Sejmowi żądania leży, w przekonaniu autora petycji fakt, iż obowiązujące przepisy stanowią pole do licznych nadużyć względem osób pokrzywdzonych działaniem funkcjonariuszy Służby Więziennej. Na skutek celowo przedłużanych działań administracyjnych i pozostawiania w oczywistej beczynności, w praktyce świadomie dąży się, w ocenie petenta, do upływu okresu przedawnienia w celu uniknięcia wymierzenia kary dyscyplinarnej. Realizacja postawionego w petycji postulatu „umożliwi funkcjonariuszom państwowym unikania ponoszenia odpowiedzialności dyscyplinarnej za zawinione czyny, tylko ze względu na upływ czasu od ich popełnienia”.

Na zakończenie ujętych w uzasadnieniu petycji rozważań, podmiot ją wnoszący podkreślił, że podniesiony przez niego problem „dotyczy bardzo

szerokiej grupy funkcjonariuszy publicznych”. W ocenie petenta ustawodawca powinien przyjąć zasadę, zgodnie z którą przedawnienie karania deliktów dyscyplinarnych liczone będzie analogicznie, jak przedawnienie czynów przestępnych zagrożonych karą pozbawienia wolności do lat 3.

## **II. Czy petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach)?**

Petycja będąca przedmiotem niniejszej opinii obejmuje żądanie zmiany przepisów ustawy. Nie ulega wątpliwości, że petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji izby.

## **III. Kwestie, które ekspert uznaje za istotne w związku z petycją**

Zasady i tryb pociągnięcia do odpowiedzialności dyscyplinarnej w odniesieniu do funkcjonariuszy Służby Więziennej zostały określone w rozdziale 21 ustawy o Służbie Więziennej – „Odpowiedzialność dyscyplinarna funkcjonariuszy”. Wskazany w petycji art. 241 tej ustawy wskazuje na ujemne przesłanki postępowania dyscyplinarnego, których zaistnienie warunkuje niedopuszczalność postępowania, a w konsekwencji odmowę jego wszczęcia, bądź jego umorzenie. Jedną z tych przesłanek jest przedawnienie. W myśl art. 241 ust. 3 ustawy „[p]ostępowania dyscyplinarnego nie wszczyna się po upływie 90 dni od dnia powzięcia przez przełożonego dyscyplinarnego wiadomości o popełnieniu przewinienia dyscyplinarnego”. Ust. 4 tego przepisu przewiduje zaś, że „[k]ary dyscyplinarnej nie można wymierzyć po upływie roku od dnia popełnienia przewinienia dyscyplinarnego. Zawieszenie postępowania dyscyplinarnego wstrzymuje bieg tego terminu”. Na gruncie przytoczonych przepisów mamy zatem do czynienia z instytucją przedawnienia ścigania, które oznacza brak możliwości wszczęcia postępowania po upływie wskazanego w ustawie czasu oraz przedawnienia karalności, oznaczającego brak możliwości wymierzenia kary. Co istotne, przedawnienie uchyla jedynie karalność czynu, nie odbierając mu przy tym cechy przedawnienia dyscyplinarnego (zob. F. Radoniewicz, *Komentarz do art. 241 ustawy o służbie więziennej* [w:] *Służba więzienna. Komentarz*, red. M. Mazuryk, Lex 2013, teza nr 8).

Odnosząc się do istoty postępowania dyscyplinarnego, Trybunał Konstytucyjny zaznaczył, że „deontologia postępowania dyscyplinarnego jest inna niż postępowania karnego. Łączy się ona przede wszystkim ze specyfiką wykonywania niektórych

zawodów oraz zasadami funkcjonowania konkretnych korporacji zawodowych. Ukształtowane w ich ramach reguły deontologiczne ukierunkowane są przede wszystkim na obronę honoru i dobra zawodu. Mogą przez to odwoływać się do etycznych aspektów współistnienia i działania. Deontologia zawodowa musi być więc ujmowana także w perspektywie imperatywnych rozwiązań praktycznych w zakresie dotyczącym wypełniania obowiązków zawodowych. Stąd też odpowiedzialność dyscyplinarna związana może być z czynami, które nie podlegają odpowiedzialności karnej. Co więcej, „w przypadku deliktu dyscyplinarnego natura czynów nagannych jest inna niż czynów będących przedmiotem postępowania karnego, chociaż granice pomiędzy nimi mogą być w niektórych wypadkach nieostre. (...) Czyny, które ją powodują mają różnorodny charakter, od naruszeń dyscypliny pracowniczej, aż do zachowań wypełniających znamiona przestępstw. Dopiero w tym ostatnim wypadku możliwa jest odpowiedzialność karna. Gdy chodzi o delikty dyscyplinarne (w odróżnieniu od przestępstw określonych w kodeksie karnym), nie jest możliwa precyzyjna typizacja czynów zabronionych. Są one ustawowo niedookreślone z uwagi na obiektywną niemożność stworzenia katalogu zachowań zagrażających należytemu wykonywaniu obowiązków służbowych, czy zachowaniu godności zawodu. Nie jest zatem możliwe proste porównywanie postępowań karnych i dyscyplinarnych w aspekcie unormowań o charakterze gwarancyjnym” (wyrok TK z 27 lutego 2001 r. sygn. akt K 22/00).

Postawiony w analizowanej petycji postulat dotyczy wydłużenia okresu przedawnienia karalności przewinień dyscyplinarnych funkcjonariuszy Służby Więziennej, a dokładnie zastosowania do tej instytucji zasad obowiązujących w prawie karnym i dotyczących przedawnienia czynów przestępnych zagrożonych karą pozbawienia wolności do lat 3. Instytucja przedawnienia stanowi przesłankę materialnoprawną uchylającą karalność. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny, „[w] sferze procesowej przedawnienie skutkuje zakazem wszczynania postępowania po upływie pewnego czasu lub nakazem umorzenia postępowania już wszczętego w sprawie o przestępstwo, którego karalność właśnie ustała (art. 17 § 1 pkt 6 kodeksu postępowania karnego). Wprowadzenie przez ustawodawcę takiego rozwiązania do systemu prawa opiera się na przekonaniu, że po upływie pewnego, z reguły znacznego, czasu od popełnienia przestępstwa pociągnięcie sprawcy do odpowiedzialności nie jest celowe, choć upływ czasu nie zmniejsza ujemnej oceny i naganności samego faktu popełnienia czynu zabronionego” (wyrok

TK z 2 września 2008 r., sygn. akt K 35/06). Co istotne, w świetle Konstytucji ustawodawca zwykły ma generalną swobodę kształtowania instytucji przedawnienia. Mógłby on w ogóle nie wprowadzać przedawnienia pewnych kategorii czynów zabronionych. Wprowadzenie instytucji przedawnienia karalności do prawa karnego wiąże się jedynie z polityką karną i zagadnieniem celowości karania, ze względu na które ustawodawca ogranicza możliwość dochodzenia sprawiedliwości od sprawcy. Wprowadzając stosunkowo krótki okres przedawnienia karalności czynów stanowiących przewinienie dyscyplinarne, ustawodawca uznał, iż w przypadku postępowania dyscyplinarnego, z uwagi na różnorodną wagę spraw podlegających odpowiedzialności dyscyplinarnej, sens wymierzenia kary z reguły maleje w miarę upływu czasu od momentu dokonania naruszenia. Krótki okres przedawnienia mobilizuje ponadto przełożonych do szybszego reagowania na stwierdzone przewinienia dyscyplinarne (zob. wyrok TK o sygn. akt K 35/06).

Biorąc pod uwagę powyższe, należy podkreślić, iż obowiązujące przepisy dotyczące instytucji przedawnienia w postępowaniu dyscyplinarnym funkcjonariuszy Służby Więziennej nie budzą zastrzeżeń konstytucyjnych. Jakkolwiek sytuacja opisana w uzasadnieniu petycji jest niewątpliwie naganna, dotyczy ona sfery stosowania prawa, a nie treści uregulowań prawnych. Z założenia krótki okres karalności w postępowaniu dyscyplinarnym jest bowiem konsekwencją decyzji ustawodawcy uwzględniającej specyfikę czynów leżących u podstaw postępowania dyscyplinarnego oraz potrzebę szybszego reagowania na stwierdzone przewinienia dyscyplinarne. Nie ma przy tym znaczenia fakt, iż okres przedawnienia w przypadku postępowania karnego jest znacznie dłuższy. Jak bowiem zauważył Trybunał Konstytucyjny, brak jest podstaw do tego aby wprost porównywać postępowanie karne i dyscyplinarne w aspekcie unormowań o charakterze gwarancyjnym. Zatem decyzja zarówno o długości okresu przedawnienia w postępowaniu dyscyplinarnym, jak również w ogóle o wprowadzeniu instytucji przedawnienia, leży w sferze swobodnej decyzji ustawodawcy.

Na marginesie niniejszych rozważań należy zaznaczyć, iż słusznie w uzasadnieniu petycji wskazano, iż analogiczne do rozwiązań z art. 241 ustawy o Służbie Więziennej uregulowania odnoszące się do instytucji przedawnienia w postępowaniu dyscyplinarnym dotyczą „szerokiej grupy funkcjonariuszy publicznych”. Tytułem przykładu wskazać tu można art. 135 ust. 3 i ust. 4 ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz.U. 2019, poz. 161 ze zm.), art. 137 ust. 1 i ust. 2

ustawy z 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (t.j. Dz.U. 2019, poz. 147 ze zm.), art. 119 ust. 1 ustawy z 24 sierpnia 1991 r. o Straży Pożarnej (t.j. 2018, poz. 1313 ze zm.)

#### **IV. Wnioski**

Odnosząc się do sformułowanych w petycji postulatów należy zauważyć, iż przedstawione w jej uzasadnieniu argumenty co do zasady odnoszą się do sfery stosowania obowiązujących przepisów prawa. Uznanie, że istnieje potrzeba wydłużenia okresu przedawnienia w postępowaniu dyscyplinarnym funkcjonariuszy Służby Więziennej należy do oceny ustawodawcy. Rozważenie celowości przedłożenia stosownego projektu ustawy realizującego postulaty podmiotu wnoszącego petycję pozostaje w sferze decyzji komisji.

Autor:

**dr Ewelina Gierach**  
ekspert ds. legislacji  
w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:  
Wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych

Przemysław Sobolewski

Deskrytory bazy REX: petycja, odpowiedzialność dyscyplinarna, przedawnienia.