

SZKOŁA POLICJI W PILE

**Postępowanie odwoławcze
w sprawach dyscyplinarnych
w służbach mundurowych**

**VI SEMINARIUM PRAWNICZE
z cyklu
„ODPOWIEDZIALNOŚĆ DYSCYPLINARNA
W SŁUŻBACH MUNDUROWYCH”**

PIŁA 2016

**Biblioteka Kwartalnika Prawno-Kryminalistycznego
Nr 6**

REDAKCJA:

Piotr Józwiak
Wiesław Kozielowicz
Krzysztof Opaliński

Recenzenci tomu:

prof. dr hab. Teresa Gardocka
prof. dr hab. A. J. Szwarc

Komitet Naukowy Konferencji:

prof. dr hab. Teresa Gardocka
prof. dr hab. Andrzej J. Szwarc
prof. dr hab. Hanna Paluszkiewicz
prof. WSG dr Ireneusz Adamczak
dr Bartłomiej Wróblewski
Inspektor Jerzy Powiecki

Skład i korekta: Waldemar Hałuja

Projekt okładki: Waldemar Hałuja

ISBN 978-83-88360-77-0

Wydawnictwo Szkoły Policji w Piłie
64-920 Piła ul. Staszica 7 e-mail: sekretariat@sppila.policja.gov.pl
Piła 2016; Nakład: 200 egz.

Druk: Digital Media Sp. z o.o., ul. Garczyńskiego 4c, 64-920 Piła

Spis treści

Wprowadzenie	5
Radosław Giętkowski Zakres przedmiotowy środków zaskarżenia w postępowaniach dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy służb mundurowych	7
Wiesław Kozielowicz Kontrola kasacyjna postępowania dyscyplinarnego w służbach mundurowych	13
Barbara Janusz-Pohl Ukształtowanie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia organu odwoławczego w postępowaniu dyscyplinarnym wobec policjantów	21
Hanna Paluszkiewicz „Dwuinstancyjność” postępowania dyscyplinarnego w służbach mundurowych	33
Maria Grzymisławska-Cybulska Bezstronność odwoławczych postępowań dyscyplinarnych w służbach mundurowych	39
Ireneusz Adamczak Udział obrońcy w dyscyplinarnym postępowaniu odwoławczym funkcjonariuszy Służby Celnej	55
Katarzyna Dudka Magdalena Mościcka-Podstawka Sądowa kontrola orzeczeń dyscyplinarnych w sprawach dotyczących służb mundurowych	64
Sebastian Maj Wpływ polityki wizerunkowej w Policji na orzecznictwo dyscyplinarne w II instancji	89
Piotr Józwiak Konstytucyjne prawo do sądu oraz prawo do obrony a odwoławcze postępowanie dyscyplinarne policjantów	99
Bibliografia	108
Noty o autorach	112

Wprowadzenie

Niniejsze wydawnictwo zawiera materiały z VI seminarium prawniczego poświęconego odpowiedzialności dyscyplinarnej w służbach mundurowych, zorganizowanego po raz kolejny przez Szkołę Policji w Pile oraz Komendę Główną Policji, które odbyło się w dniu 20 listopada 2015 r. w Pile.

W formie kolejnego już seminarium oraz książki zawierającej wygłoszone w jej trakcie materiały, realizowany jest podstawowy cel spotkania, sformułowany już podczas pierwszego seminarium, które miało miejsce w 2010 r. w Pile, którym jest możliwość cyklicznej wymiany poglądów w celu wypracowania takich standardów postępowania, które usprawnią realizację czynności w ramach postępowań dyscyplinarnych i podniosą poziom ich prowadzenia. Jednocześnie organizatorom kolejnych już seminariów nieodłącznie towarzyszy przekonanie, iż najlepsze efekty może przynieść zestawienie dwóch różnych punktów widzenia poprzez dokonywanie oceny rozwiązań dyscyplinarnych funkcjonujących w służbach mundurowych z perspektywy teoretycznej i praktycznej. Z tego też powodu w seminariach uczestniczą zarówno teoretycy, jak i praktycy zajmujący się prawem dyscyplinarnym.

Zagadnienie objęte tematem seminarium i niniejszej publikacji jest jednym z najbardziej doniosłych praktycznie problemów prawnych związanych z egzekwowaniem odpowiedzialności dyscyplinarnej w służbach mundurowych. Zauważyć wszak należy, iż organem dyscyplinarnym w służbach mundurowych jest najczęściej przełożony dyscyplinarny obwinionego funkcjonariusza. Dlatego też niezwykle ważnym zagadnieniem jest kwestia możliwości weryfikacji jego decyzji zarówno w ramach kontroli instancyjnej, jak i sądowej.

Pożądaný wysoki poziom samego seminarium i niniejszej publikacji został zagwarantowany bardzo wysokimi kwalifikacjami i autorytetem osób wygłaszających referaty i przygotowujących je do druku. W poprzednich publikacjach podkreślano, iż w seminarium wzięli już udział w zasadzie wszyscy najwybitniejsi znawcy, zarówno praktycy, jak i teoretycy, tematyki postępowania dyscyplinarnego w służbach mundurowych. Tym bardziej cieszy więc, iż podczas ostatniego seminarium swój referat po raz pierwszy na seminarium wygłosił również prof. dr hab. Radosław Giętkowski, autor monografii poświęconej odpowiedzialności dyscyplinarnej w Polsce. Obecność Pana Profesora Radosława Giętkowskiego potęguje przekonanie, iż w seminariach biorą udział osoby dysponujące kompetentną wiedzą i doświadczeniem w sprawach dyscyplinarnych w służbach mundurowych.

W niniejszej książce znajduje się również jeden dodatkowy artykuł, autorstwa dr Marii Grzymiśławskiej-Cybulskiej, który nie był wygłaszany w trakcie ostatniego seminarium. Tym niemniej jednak podjęte w nim zagadnienie niewątpliwie wpisuje się i uzupełnia tematykę poruszaną podczas seminarium.

O doniosłości seminariów i publikacji zawierających referaty wygłoszone w trakcie spotkań niech świadczy fakt, iż w ostatnim czasie ukazały się dwa nowe komentarze do ustawy o Policji, których fragmenty poświęcone odpowiedzialności dyscyplinarnej w Policji opierają się w znacznej części na materiałach publikowanych

w ramach cyklu książek poświęconych odpowiedzialności dyscyplinarnej w służbach mundurowych wydawanych przez Szkołę Policji w Pile.

Z tego też powodu redaktorzy niniejszego opracowania pragną po raz kolejny serdecznie podziękować kierownictwu Szkoły Policji w Pile oraz Komendzie Głównej Policji za kontynuowanie inicjatywy organizowania corocznych spotkań seminaryjnych i pomoc w wydaniu kolejnej już książki. Na słowa szczególnego podziękowania zasługują również Katedra Prawa Karnego SWPS Uniwersytetu Humanistycznospołecznego Wydział Zamiejscowy w Poznaniu, której kierownikiem jest prof. dr hab. Teresa Gardocka oraz Katedra Prawa Karnego i Postępowania Karnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Zielonogórskiego, którą kieruje prof. dr hab. Hanna Paluszkiewicz, które współorganizowały VI seminarium prawnicze w Pile, a którego pokłosiem jest niniejsza książka.

*Wiesław Kozielowicz
Piotr Józwiak
Krzysztof Opaliński*

Zakres przedmiotowy środków zaskarżenia w postępowaniach dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy służb mundurowych

Regulacje prawne w zakresie postępowań dyscyplinarnych we wszystkich służbach mundurowych, których funkcjonariusze ponoszą odpowiedzialność dyscyplinarną, przewidują różnego rodzaju środki zaskarżenia względem decyzji (rozstrzygnięć) procesowych zapadających w tych postępowaniach, przy czym pojęcie postępowania dyscyplinarnego rozumiane będzie tu szeroko – jako całokształt czynności podejmowanych w ramach wspomnianych służb, zmierzających do rozstrzygnięcia sprawy dyscyplinarnej (a więc np. także tzw. czynności wyjaśniające poprzedzające wszczęcie właściwego postępowania dyscyplinarnego, ale już bez czynności przed sądem sprawującym zewnętrzną kontrolę nad orzecznictwem dyscyplinarnym¹).

Regulacje ustanawiające środki zaskarżenia zawarte są zazwyczaj w ustawach normujących w sposób całościowy status prawny poszczególnych służb mundurowych, ale niejednokrotnie odnajdujemy je także w rozporządzeniach wydawanych na podstawie przepisów tych ustaw, dotyczących postępowań dyscyplinarnych prowadzonych wobec funkcjonariuszy (odnosi się to zwłaszcza do przepisów dawniejszych²). Należałoby przyjąć, że skoro orzekane w postępowaniach dyscyplinarnych środki odpowiedzialności dyscyplinarnej, w szczególności kary dyscyplinarne, oddziałują na unormowany ustawowo status prawny funkcjonariuszy służb mundurowych, na zakres ich praw i obowiązków, to przebieg postępowania dyscyplinarnego, w tym kwestie związane ze stosowaniem środków zaskarżenia decyzji procesowych kształtujących sytuację prawną konkretnych funkcjonariuszy, powinny być też uregulowane w ustawie³. Pozytywną tendencję w tej mierze widać w uchwalanych w ostatnich latach ustawach o służbach mundurowych, które przekazują do regulacji w rozporządzeniach poświęconych postępowaniom dyscyplinarnym jedynie kwestie o charakterze technicznym czy czysto organizacyjnym.

Unormowania środków zaskarżenia rozstrzygnięć dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy służb mundurowych są pod wieloma względami niejednolite. Można jednak zauważyć, że co do zasady przysługują one stronom postępowania dyscyplinar-

¹ Por. P. Szustakiewicz, *Stosunki służbowe funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych jako sprawa administracyjna*, Warszawa 2012, s. 261.

² W przypadku BOR, AW i ABW przedmiotowe regulacje zawarte są nawet wyłącznie w rozporządzeniach – odpowiednio w: rozporządzeniu 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. Nr 78, poz. 711), rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 sierpnia 2003 r. w sprawie udzielania wyróżnień i przeprowadzania postępowań dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy Agencji Wywiadu (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 1420) i rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2004 r. w sprawie udzielania wyróżnień i przeprowadzania postępowań dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r. poz. 60).

³ Por. wyrok TK z dnia 8 października 2002 r., K 36/00, OTK ZU 2002, z. 5A, poz. 63, pkt III.6 uzasadn.

nego, zwłaszcza obwinionemu, a wnosi się je do właściwego przełożonego (jedynie w Państwowej Straży Pożarnej właściwe są odpowiednie komisje dyscyplinarne). Można też dostrzec pewne prawidłowości co do zakresu przedmiotowego omawianych środków zaskarżenia, co jest tematem niniejszego opracowania.

Przedmiot środka zaskarżenia różnicowany jest w zależności od tego, z jakim rodzajem środka mamy do czynienia. Wzorując się na doktrynie prawa karnego procesowego⁴, którą można wykorzystać na gruncie prawa dyscyplinarnego z uwagi na obowiązującą w nim zasadę odpowiedniego stosowania w sprawach nieuregulowanych przepisów kodeksu postępowania karnego (k.p.k.), wśród środków zaskarżenia w postępowaniach dyscyplinarnych można wyróżnić środki zwyczajne, odnoszące się do nieprawomocnych decyzji procesowych, i środki nadzwyczajne, skierowane przeciwko decyzjom prawomocnych. Do środków zwyczajnych należy zaliczyć środki odwoławcze, takie jak odwołanie i zażalenie, cechujące się dewolutywnością (przeniesieniem rozpoznania sprawy do organu wyższej instancji) i potencjalnie reformacyjnym skutkiem (wniesienie środka uruchamia kontrolę zaskarżonej decyzji, a jego uwzględnienie powoduje jej uchylenie lub zmianę), oraz sprzeciwy, charakteryzujące się brakiem dewolutywności i skutkiem obligatoryjnie kasacyjnym (wniesienie środka powoduje *ex lege* utratę mocy prawnej zaskarżonej decyzji i rozpoznanie sprawy w typowym postępowaniu). Jako odrębny rodzaj zwyczajnych środków zaskarżenia, *notabene* nieznanymi polskiej procedurze karnej, trzeba byłoby jeszcze potraktować wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy, którego łączy ze środkami odwoławczymi potencjalnie reformacyjny skutek, ale zdecydowanie różni brak dewolutywności.

Podstawowym środkiem odwoławczym (i w ogóle podstawowym środkiem zaskarżenia) jest odwołanie. Co do zasady przysługuje ono na wszystkie orzeczenia dyscyplinarne, czyli stanowiące odpowiednik wyroków w postępowaniu karnym decyzje rozstrzygające sprawę dyscyplinarną przez umorzenie postępowania dyscyplinarnego, uniewinnienie obwinionego, odstąpienie od ukarania go lub przez ukaranie. Możliwość wniesienia odwołania wyłączona jest tylko w odniesieniu do orzeczeń wydawanych względem funkcjonariuszy BOR, w której to służbie – zgodnie z art. 123 ust. 5 ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu⁵ – postępowanie dyscyplinarne jest jednoinstancyjne, co stanowi niezrozumiały wyjątek od zasady dwuinstancyjności takich postępowań⁶. Nie ma żadnych racjonalnych powodów, dla których postępowanie dyscyplinarne w BOR miałyby być jednoinstancyjne, podczas gdy we wszystkich pozostałych służbach mundurowych orzeczenia dyscyplinarne są zaskarżalne. Poza tym pewne, całkiem niepotrzebne zamieszanie terminologiczne, wprowadza ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej⁷. Mimo że w art. 253 ust. 1 wyraźnie stanowi, że od orzeczenia wydanego w pierwszej instancji przysługuje odwołanie, przepis art. 241 ust. 2 przewiduje zażalenie na orzeczenie o umorzeniu postępowania dyscyplinarnego, a przepis art. 242 ust. 2 mówi, że na orzeczenie o wymierzeniu

⁴ Zob. M. Cieślak, Polska procedura karna. Podstawowe założenia teoretyczne, (Dzieła wybrane, t. II), Kraków 2011, s. 304–305; J. Grajewski, Przebieg procesu karnego, Warszawa 2012, s. 290–292; S. Waltoś, P. Hofmański, Proces karny. Zarys systemu, Warszawa 2013, s. 320–322; T. Grzegorzczak, J. Tylman, Polskie postępowanie karne, Warszawa 2014, s. 816–820.

⁵ Tekst jedn. Dz. U. z 2014 r. poz. 170 ze zm.

⁶ Por. T. Kuczyński, Odpowiedzialność porządkowa i dyscyplinarna, [w:] T. Kuczyński, E. Mazurczak-Jasińska, J. Stelina, Stosunek służbowy (R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), System prawa administracyjnego, t. 11), Warszawa 2011, s. 455.

⁷ Tekst jedn. Dz. U. z 2014 r. poz. 1415 ze zm.

kary dyscyplinarnej, wydane po uzyskaniu zgody obwinionego na dobrowolne poddanie się karze bez przeprowadzania postępowania dyscyplinarnego, „zażalenie nie przysługuje”. Przywołane przepisy powinny uwzględniać powszechnie przyjmowane rozwiązanie, że orzeczenie może być zaskarżone odwołaniem, a nie zażaleniem. Niedopuszczalność zaskarżenia orzeczenia będącego konsekwencją dobrowolnego poddania się karze, niemająca swojego odpowiednika ani w innych ustawach dyscyplinarnych, ani w k.p.k., nie wydaje się zaś słuszna choćby z tego powodu, że ukarany może nie zgadzać się z treścią uzasadnienia orzeczenia.

Drugim środkiem odwoławczym jest zażalenie. Przysługuje ono na postanowienia, czyli na decyzje, które co do zasady rozstrzygają różne kwestie procesowe w postępowaniu dyscyplinarnym. O ile jednak odwołanie może być zastosowane generalnie względem każdego orzeczenia, o tyle zażaleniem mogą być zaskarżone tylko określone postanowienia. W przepisach dyscyplinarnych przyjmuje się wszakże różne sposoby określania zakresu zaskarżalności postanowień.

Najczęściej przyjmowanym rozwiązaniem jest przyznanie obwinionemu prawa do wnoszenia zażeń jedynie w przypadkach wskazanych w przepisach, uzupełnianym ewentualnie o szczególne regulacje dotyczące określonych postanowień, które może zaskarżyć pokrzywdzony. Do postanowień, na które w tym modelu przysługuje zażalenie, należy zaliczyć postanowienia:

- o odmowie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego,
 - o umorzeniu postępowania dyscyplinarnego,
 - o zawieszeniu postępowania dyscyplinarnego,
 - o nieuwzględnieniu wniosku dowodowego,
 - o odmowie zwolnienia od złożenia zeznania lub odpowiedzi na pytanie,
 - o odmowie udostępnienia akt postępowania dyscyplinarnego,
 - o odmowie uzupełnienia akt,
 - w sprawie wznowienia lub o odmowie wznowienia postępowania dyscyplinarnego oraz
 - wydane w trybie wznowienia postępowania dyscyplinarnego,
- przy czym katalog tych postanowień nie jest identyczny na gruncie regulacji dotyczących poszczególnych służb mundurowych.

Odwrotne rozwiązanie przyjęto w postępowaniach dyscyplinarnych prowadzonych wobec funkcjonariuszy BOR i ABW. W toku tych postępowań obwiniony ma prawo do wnoszenia zażeń na wszystkie postanowienia z wyłączeniem wyraźnie określonych, takich jak postanowienie o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego i o jego zakończeniu oraz o zamknięciu postępowania dowodowego w przypadku postępowań w sprawach funkcjonariuszy BOR⁸ lub postanowienie o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego oraz postanowienie o zmianie postanowienia o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego w przypadku postępowań w sprawach funkcjonariuszy ABW⁹. W tych przypadkach grupa zaskarżalnych postanowień będzie szersza niż po-

⁸ Zob. § 18 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 maja 2002 r. w sprawie warunków i trybu przeprowadzania postępowania dyscyplinarnego wobec funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu.

⁹ Zob. § 19 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2004 r. w sprawie udzielania wyróżnień i przeprowadzania postępowań dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

wyżej, obejmując dodatkowo np. postanowienia o odmowie wyłączenia rzecznika dyscyplinarnego czy funkcjonariusza prowadzącego postępowanie dyscyplinarne.

Jeszcze inaczej uregulowano omawianą kwestię w ustawie z dnia 9 października 2009 r. o dyscyplinie wojskowej¹⁰. Nie ustanowiono w niej wprost ani reguły, że zaskarżalne są wyłącznie postanowienia wskazane w ustawie, ani że zaskarżalne są wszystkie postanowienia z wyłączeniem wyraźnie określonych. Ustawodawca przewidział jedynie ogólną regulację, zgodnie z którą obwiniony może wnieść zażalenie na postanowienie rzecznika dyscyplinarnego lub przełożonego dyscyplinarnego (art. 52 ust. 1), oraz 4 regulacje szczegółowe dotyczące wnoszenia zażeń na postanowienia konkretnego rodzaju (art. 41 i art. 73 ust. 3) lub określające, na jakie postanowienia zażalenie nie przysługuje (art. 49 ust. 6 i art. 52 ust. 5; inaczej niż w przywołanych powyżej unormowaniach dopuszczalność złożenia zażenia na postanowienie o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego nie jest jednak wyłączona). Należałoby przyjąć, że zawierający ogólną regulację przepis art. 52 ust. 1 stanowi *lex generalis*, a pozostałe przepisy są względem niego *leges speciales*. Reguła zaskarżalności postanowień jest więc w przywołanej ustawie wyrażona *implicite* i pokrywa się z tą, która obowiązuje na gruncie przepisów dla funkcjonariuszy BOR i ABW.

Można też wreszcie spotkać takie rozwiązanie legislacyjne, że przepisy dyscyplinarne w ogóle nie wspominają o zażaleniach na postanowienia czy nawet o samych postanowieniach. Tak jest w przypadku postępowań dyscyplinarnych prowadzonych odpowiednio wobec funkcjonariuszy Służby Celnej i Państwowej Straży Pożarnej. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej¹¹ oraz ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej¹² nakazują wszakże odpowiednie stosowanie w sprawach nieuregulowanych w rozdziałach poświęconych odpowiedzialności dyscyplinarnej przepisów k.p.k. (czyniąc to odpowiednio w art. 187 i art. 124n). Przepisy te, po dostosowaniu ich do zasad i charakteru postępowania dyscyplinarnego, wskazywać będą zatem, które czynności procesowe w postępowaniu dyscyplinarnym muszą przybrać formę postanowień i na jakie z tych postanowień przysługuje zażalenie. Kluczowe znaczenie będą miały tu reguły z art. 459 k.p.k., wedle których zażalenie przysługuje na postanowienia zamykające drogę do wydania wyroku, a także na inne postanowienia w wypadkach przewidzianych w ustawie. Odpowiednie stosowanie wymienionego przepisu do postępowań dyscyplinarnych oznaczać będzie, że zażalenie przysługuje na postanowienia zamykające drogę do wydania orzeczenia dyscyplinarnego (np. na postanowienie o umorzeniu postępowania wyjaśniającego) oraz postanowienia będące odpowiednikami postanowień, w odniesieniu do których k.p.k. przewiduje zażalenie (np. postanowienie w przedmiocie zawieszenia postępowania dyscyplinarnego – por. art. 22 § 2 k.p.k.).

Podsumowując kwestię zażeń w postępowaniach dyscyplinarnych, nie można nie zauważyć, że jest ona uregulowana w sposób mocno zróżnicowany w poszczególnych służbach mundurowych i trudno znaleźć uzasadnienie dla takiego zróżnicowania. Wskazane byłoby ujednoczenie regulacji prawnych w tej mierze, a najlepszym wzorcem dla tych regulacji wydaje się przyjęte również w k.p.k. rozwiązanie, że zażalenia przysługują na postanowienia wyraźnie wskazane w ustawie, przy czym powinny być tymi postanowieniami w szczególności te, które zamykają drogę do wydania orzeczenia dyscyplinarnego.

¹⁰ Dz. U. Nr 190, poz. 1474 ze zm.

¹¹ Tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 990 ze zm.

¹² Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 1340 ze zm.

Od zasady, że orzeczenie dyscyplinarne zaskarżane jest odwołaniem, a postanowienie zażaleniem, przepisy dyscyplinarne przewidują czasem wyjątek, wskazując jako właściwy środek zaskarżenia wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Wniosek ten przysługuje na orzeczenia i zaskarżalne postanowienia wydane w pierwszej instancji przez szefa służby, a w przypadku postępowań prowadzonych wobec funkcjonariuszy Służby Więziennej – na orzeczenia i zaskarżalne postanowienia wydane w pierwszej instancji przez Ministra Sprawiedliwości, któremu podlega Służba Więzienna¹³. Na marginesie warto dodać, że nie we wszystkich służbach na decyzje dyscyplinarne szefa służby przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Środkami odwoławczymi od decyzji wydawanych w pierwszej instancji przez Komendanta Głównego Straży Granicznej są odwołanie lub zażalenie do ministra właściwego ds. wewnętrznych¹⁴, któremu komendant podlega¹⁵. Właściwy minister może rozpoznawać odwołania od orzeczeń dyscyplinarnych (jak również wydawać takie orzeczenia w pierwszej instancji) także w sprawach dyscyplinarnych żołnierzy (chodzi konkretnie o Ministra Obrony Narodowej)¹⁶. Nie można tu nie zauważyć, że orzekanie w sprawach dyscyplinarnych przez ministra jako podmiotu spoza danej służby i nieponoszącego w niej odpowiedzialności dyscyplinarnej niezgodne jest z przyjętym w prawie polskim modelem odpowiedzialności dyscyplinarnej jako odpowiedzialności wewnątrzorganizacyjnej, w sprawach której orzecznictwo sprawują osoby wykonujące ten sam zawód czy pełniące tę samą służbę co obwiniony¹⁷. Prawidłowym rozwiązaniem jest więc to, że na decyzje dyscyplinarne szefa służby mundurowej przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, a nie środek odwoławczy do ministra, któremu służba podlega, sam szef natomiast podlega przed ministrem odpowiedzialności politycznej wyrażającej się w możliwości jego odwołania. Z uwagi na specyfikę organizacji Sił Zbrojnych i zadań Ministra Obrony Narodowej, który w czasie pokoju kieruje całokształtem działalności tych sił¹⁸, zasadne byłoby utrzymanie wyjątku w tej materii tylko w odniesieniu do odpowiedzialności dyscyplinarnej żołnierzy.

Jak wspomniano wcześniej, do zwyczajnych środków zaskarżenia, oprócz środków odwoławczych i wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, zalicza się też sprzeciwy. Tego typu środek przewidują tylko dwa przepisy. Pierwszym jest art. 57 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 9 października 2009 r. o dyscyplinie wojskowej. Zgodnie z tym przepisem, sprzeciw przysługuje od orzeczenia o ukaraniu, wydanego w trybie uproszczonym (jest to więc kolejny wyjątek od zasady, że od orzeczenia wnosi się odwołanie), a – jak stanowi ust. 5 pkt 2 wymienionego artykułu – wniesienie sprzeciwu skutkuje obowiązkiem przeprowadzenia postępowania dyscyplinarnego w trybie

¹³ Zob. art. 1 oraz art. 253 ust. 8, art. 261 ust. 9 i art. 262 ust. 5 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej.

¹⁴ Zob. art. 136b ust. 4 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r. poz. 1402 ze zm.) oraz § 17 ust. 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 czerwca 2002 r. w sprawie przeprowadzania postępowania dyscyplinarnego wobec funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz. U. Nr 118, poz. 1015 ze zm.)

¹⁵ Zob. art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej.

¹⁶ Zob. art. 65 ust. 1–3 ustawy z dnia 9 października 2009 r. o dyscyplinie wojskowej (zob. także w odniesieniu do zażeń art. 52 ust. 2 w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 1 wym. ustawy).

¹⁷ Na temat tego modelu por. R. Giętkowski, *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie polskim*, Gdańsk 2013, s. 40–41 z przywołaną tam literaturą.

¹⁸ Zob. art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 189 ze zm.).

zwykłym. Drugim natomiast przepisem jest § 12 ust. 5a rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 czerwca 2002 r. w sprawie przeprowadzania postępowania dyscyplinarnego wobec funkcjonariuszy Straży Granicznej. Wedle tego przepisu sprzeciw przysługuje wobec rozmowy dyscyplinującej, którą należy uznać za środek odpowiedzialności dyscyplinarnej stosowany poza właściwym postępowaniem dyscyplinarnym w reakcji na przewinienia mniejszej wagi¹⁹. Wniesienie takiego sprzeciwu obliguje właściwego przełożonego do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego (§ 12 ust. 5b wym. rozporządzenia). Tryb uproszczony stosowany w postępowaniu dyscyplinarnym wobec żołnierzy nie ma swoich odpowiedników w postępowaniach dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy innych służb mundurowych. Rozmowa dyscyplinująca występuje też natomiast na gruncie ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji²⁰ (art. 132 ust. 4b), ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (art. 168 ust. 1), ustawy z dnia 9 października 2009 r. o dyscyplinie wojskowej (art. 16 ust. 6, z tym że przepis ten mówi o rozmowie ostrzegawczej, a ponadto przewiduje jeszcze inny, podobny środek w postaci zwrócenia uwagi) i ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (art. 230 ust. 6, a poza tym art. 241 ust. 1 pkt 5 lit. b i c wspomina o jeszcze innych środkach dyscyplinujących stosowanych poza postępowaniem dyscyplinarnym, takich jak zobowiązanie obwinionego do przeproszenia pokrzywdzonego i zobowiązanie obwinionego do naprawienia wyrządzonej szkody), ale przepisy nie dają możliwości zaskarżenia tego środka. Wskazane byłoby więc wprowadzenie do przywołanych ustaw, wzorem przytoczonego rozporządzenia, regulacji pozwalających na wniesienie sprzeciwu na zastosowanie podobnych środków odpowiedzialności dyscyplinarnej²¹.

Ostatnim środkiem zaskarżenia w postępowaniu dyscyplinarnym wobec funkcjonariuszy służb mundurowych (tym razem – w przeciwieństwie do omówionych powyżej – środkiem nadzwyczajnym) jest wniosek o wznowienie postępowania, na gruncie ustawy z dnia 9 października 2009 r. o dyscyplinie wojskowej występujący jako wniosek o wzruszenie prawomocnego orzeczenia dyscyplinarnego (zob. art. 71 i nast.). Środek ten przysługuje na prawomocne orzeczenie, ewentualnie też postanowienie kończące postępowanie dyscyplinarne. Nie przewiduje go jedynie ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej, ale można go wyprowadzić z odpowiednio stosowanego, na podstawie art. 187 ustawy, przepisu art. 540 § 1 k.p.k.

Powyższe rozważania pokazały, że zakres przedmiotowy prawa do wniesienia środka zaskarżenia w postępowaniach dyscyplinarnych różni się w poszczególnych służbach mundurowych, przy czym trudno znaleźć merytoryczne uzasadnienie dla tych różnic. Różnice te wynikają przede wszystkim z tego, że przepisy dotyczące tej materii powstawały w różnym czasie i na różnych szczeblach legislacji. Na koniec jeszcze raz trzeba zatem zgłosić postulat, tym razem ogólny, ich ujednolicenia, by składały się na jeden spójny system odpowiedzialności dyscyplinarnej w służbach mundurowych.

¹⁹ Por. R. Giętkowski, *Odpowiedzialność dyscyplinarna...*, s. 295–297.

²⁰ Tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 355 ze zm.

²¹ Por. S. Maj, *Postępowania dyscyplinarne w służbach mundurowych*, Warszawa 2008, s. 12 i 408 (przy czym brak jest tam powołania się na powyższe rozporządzenie). Wskazany Autor, w odniesieniu do regulacji prawnych dla policjantów, trafnie zauważa ponadto, że tymczasowym rozwiązaniem problemu braku środka zaskarżenia rozmowy dyscyplinującej powinno być wszczynanie przez przełożonego postępowania dyscyplinarnego w każdej sytuacji, w której policjant nie zgadza się z rozstrzygnięciem sprawy dyscyplinarnej w drodze takiej rozmowy (*ibidem*, s. 32).

Kontrola kasacyjna postępowania dyscyplinarnego w służbach mundurowych.

Art. 45 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Przez dostęp do sądu rozumie się możliwość zwrócenia się w każdej sprawie do sądu z żądaniem ustalenia statusu prawnego jednostki i to nie tylko w sytuacji zakwestionowania jej praw i wolności, ale również w przypadku odczuwanych przez nią obaw wystąpienia takiego naruszenia. Zakres spraw, z jakimi można zwracać się do sądu jest niezwykle szeroki i obejmuje stosunki prawne każdego rodzaju¹.

W doktrynie od dawna postulowano poddanie kontroli sądowej wszystkich spraw dyscyplinarnych, a w szczególności załatwianych w ramach tzw. pozasądowych postępowań dyscyplinarnych, niezależnie od obowiązującego katalogu kar dyscyplinarnych oraz od tego, jaka kara została orzeczona w konkretnej sprawie². Ustawodawca, prawo do sądu wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, zrealizował w przypadku czterech zawodów prawniczych (prokuratorzy, adwokaci, radcowie prawni i notariusze) oraz lekarzy medycyny i dentystów, farmaceutów, diagnostów laboratoryjnych, pielęgniarek, położnych, lekarzy weterynarii, jak też rzeczników patentowych, poprzez wprowadzenie instytucji kasacji w postępowaniach dyscyplinarnych członków tych korporacji zawodowych. Natomiast w regulacji z obszaru dyscyplinarnego służb mundurowych, przyznających prawo zaskarżenia ostatecznego orzeczenia organu dyscyplinarnego do sądu administracyjnego, przewidziano instytucję skargi kasacyjnej.

Jako pierwsza, z dniem 1 czerwca 2000 r., pojawiła się instytucja kasacji w postępowaniu dyscyplinarnym adwokatów, wprowadzona ustawą z dnia 16 marca 2000 r. o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze³.

Przypomnieć należy, że kasacja, instytucja prawna pochodząca z Francji, pojawiła się w polskim ustroju sądów i w prawie procesowym na początku XIX wieku. Ustawa konstytucyjna Księstwa Warszawskiego z dnia 22 lipca 1807 r., wprowadziła oparty na wzorach francuskich proces sądowy oraz przyznała Radzie Stanu uprawnienia sądu kasacyjnego ferującego wyroki⁴. Zaskarżeniu w trybie kasacji podlegały jedynie wyroki wydane w ostatniej instancji. Sąd kasacyjny nie mógł „rozsądzać sprawy co do jej przedmiotu”, tzn. nie mógł jej merytorycznie rozstrzygać, a jedynie „osądzić zaskarżony wyrok” („sąd o sądzie”). Uznając zaskarżony wyrok za zgodny z prawem Rada Stanu oddalała kasację, zaś w sytuacji, gdy stwierdzono naruszenie prawa

¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 czerwca 1998 r., K 28/7, OTK 1998, Nr 4, poz. 50.

² P. Przybysz, Prawo do sądu w sprawach dyscyplinarnych, „Państwo i Prawo” 1998, Nr 8, s. 67-78.

³ Dz.U. Nr 39, poz. 439.

⁴ M. Makuch, Wpływ francuskich rozwiązań ustrojowych na organizację sądownictwa cywilnego w Księstwie Warszawskim, w: E. Kozerska (red.), Ze studiów nad tradycją prawa, Warszawa 2012, s. 75-77.

przez orzekający sąd, to uchylano zaskarżony wyrok i przekazywano sprawę innemu równorzędnemu sądowi do powtórnego rozpoznania. W 1841 r. władze carskie odstąpiły od modelu kasacyjnego. Instytucję kasacji przywrócono na obszarze tzw. kongresówki w 1876 r. Utworzono wówczas jeden, dla całego Imperium Rosyjskiego, Sąd Kasacyjny z Siedzibą w Petersburgu (departamenty kasacyjne Senatu Rządzącego)⁵. Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości przyjęto, że kasacja to zwyczajny środek odwoławczy, przysługujący jedynie od wyroków sądów drugiej instancji oraz wyroków sądów przysięgłych. Odwrót od założeń kasacyjnego modelu postępowania nastąpił w Polsce w roku 1950, a to w wyniku uchwalenia ustawy z dnia 20 lipca 1950 r. o zmianie przepisów postępowania karnego⁶. Po wejściu w życie tej ustawy, aż do dnia 1 stycznia 1996 r. nie było w polskim systemie prawnym instytucji kasacji. Jej wprowadzenie nastąpiło na mocy ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o zmianie kodeksu postępowania karnego⁷. W odróżnieniu od k.p.k. z 1928 r., kasacja wprowadzona ustawą z dnia 29 czerwca 1995 r. nie jest już trzecią instancją, ale nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia, a zarazem i kontroli prawomocnych, w swym założeniu już trwałych, orzeczeń sądowych. Zgodnie z art. 523 § 1 k.p.k. kasacja może być wniesiona przez strony tylko z powodu uchybień wymienionych w art. 439 k.p.k. lub innego rażącego naruszenia prawa, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na treść orzeczenia. Kasacja nie może być wniesiona wyłącznie z powodu niewspółmierności kary. Strona nie może również wnieść kasacji na podstawie zarzutu naruszenia art. 440 k.p.k. Jeżeli kasacja nie pochodzi od prokuratora, Ministra Sprawiedliwości, Prokuratora Generalnego, Rzecznika Praw Obywatelskich albo Rzecznika Praw Dziecka, powinna zostać sporządzona i podpisana przez obrońcę lub pełnomocnika. Z obserwacji orzecznictwa Sądu Najwyższego wynika, że często autorzy kasacji stron (adwokaci, radcowie prawni) sporządzając je, promują w nich zarzuty o rzekomych uchybieniach z art. 439 k.p.k. lub innej rażącej obrazie prawa, w sytuacji, gdy naruszeń tej rangi w sprawie nie było⁸.

Kasacja w sprawach dyscyplinarnych: prokuratorów, adwokatów, radców prawnych, notariuszy i rzeczników patentowych może być wniesiona z powodu rażącego naruszenia prawa lub rażącej niewspółmierności kary. Oczywiście strona, która nie zaskarżyła orzeczenia sądu dyscyplinarnego pierwszej instancji wydanego w przedmiocie odpowiedzialności dyscyplinarnej, nie może wnieść kasacji od orzeczenia sądu dyscyplinarnego drugiej instancji, jeżeli orzeczenie sądu dyscyplinarnego pierwszej instancji utrzymano w mocy lub zmieniono na jej korzyść (art. 520 § 1 k.p.k. stosowany odpowiednio). Z kolei w sprawach odpowiedzialności zawodowej lekarzy medycyny, lekarzy dentystów, pielęgniarek, położnych, farmaceutów i lekarzy weterynarii oraz w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej diagnostów laboratoryjnych kasacja może być wniesiona z powodu:

- a) uchybień wymienionych w art. 439 § 1 k.p.k.,
- b) innego rażącego naruszenia prawa,
- c) rażącej niewspółmierności kary.

⁵ A. Korbowicz, Rys dziejów kasacji w polskim systemie sądowo odwoławczym, w: Polska lat dziewięćdziesiątych. Przemiany państwa i prawa, Lublin 1998, s. 399-400.

⁶ Dz.U. Nr 38, poz. 348.

⁷ Dz.U. Nr 89, poz. 443.

⁸ T. Grzegorzczak, Kasacja jako nadzwyczajny środek zaskarżenia w sprawach karnych i jej skuteczność w praktyce, „Państwo i Prawo” 2015, Nr 6, s. 36.

W okresie od 1 stycznia 2010 r. do 30 września 2015 r. Sąd Najwyższy rozstrzygnął co do 239 kasacji złożonych w sprawach dyscyplinarnych (oddalił 154 kasacje, pozostawił bez rozpoznania 18, uchylił orzeczenia i uniewinnił obwinionego lub umorzył – 15, uchylił zaskarżone kasacją orzeczenia i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania w 52 sprawach).

Należy podkreślić, że kasacja w sprawach dyscyplinarnych może być wniesiona także z powodu rażącej niewspółmierności kary. Rażąca niewspółmierność kary zachodzi wówczas, gdy na podstawie ujawnionych okoliczności, które powinny mieć wpływ na wymiar kary, można przyjąć, iż zachodziłaby wyraźna różnica pomiędzy karą dyscyplinarną prawomocnie orzeczoną a karą, jaką należałoby wymierzyć w następstwie prawidłowego zastosowania dyrektyw wymiaru kary dyscyplinarnej⁹.

Przepisy w kasacji w postępowaniach dyscyplinarnych prokuratorów, adwokatów, radców prawnych, notariuszy zostały zaskarżone do Trybunału Konstytucyjnego przez Rzecznika Praw Obywatelskich. We wniosku z dnia 4 marca 2010 r. wniósł o stwierdzenie ich niezgodności z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Według Rzecznika Praw Obywatelskich zaskarżone przepisy przewidują „niedozwoloną barierę” zakresu kontroli sądowej. Nie zapewniają pełnej kontroli sądowej orzeczeń sądów dyscyplinarnych, zwłaszcza zapadłych w drugiej instancji. Rzecznik zaskarżonym przepisom zarzucił brak odpowiedniej procedury sądowej zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. W uzasadnieniu wniosku podkreślił, że w postępowaniu dyscyplinarnym prawo do sądu pełni szczególną rolę, gdyż postępowanie to ma charakter represyjny. Zdaniem Rzecznika, Sąd Najwyższy orzekając w trybie kasacji nie jest władny przeprowadzić ponownej oceny dowodów i na podstawie własnej oceny skontrolować dokonanych w sprawie ustaleń faktycznych. Rzecznik wskazał, że w postępowaniu przed Sądem Najwyższym kontrolowana jest prawidłowość postępowania, a nie merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy. W jego ocenie, zaskarżone regulacje nie gwarantują ukaranym członkom samorządu prawa dochodzenia przed sądem faktu niepopelnienia przewinienia dyscyplinarnego oraz bezpodstawności wszczęcia przeciwko nim takiego postępowania. Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 25 czerwca 2012 r., sygn. akt K9/10, uznał, iż przepisy o kasacji zawarte w ustawach: Prawo o adwokaturze, o radcach prawnych, Prawo o notariacie oraz o prokuraturze są zgodne z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Wskazał w uzasadnieniu tego wyroku, że zakres sądowej kontroli postępowania w trybie kasacji, jest znacznie szerszy niż w wypadku kasacji w sprawach karnych. Z drugiej strony jest węższy niż w wypadku modelu kontroli sądowej orzeczeń dyscyplinarnych, który został oparty na apelacji cywilnej (np. co do odpowiedzialności dyscyplinarnej nauczycieli, doradców podatkowych czy architektów). Podkreślił, że mimo ograniczenia zakresu postępowania kasacyjnego w sprawach dyscyplinarnych do kontroli uchybień „rażących”, umożliwia rzetelną i efektywną weryfikację zaskarżonych orzeczeń. Zarzuty „rażącego naruszenia prawa”, jak również „rażącej niewspółmierności kary dyscyplinarnej” mogą dotyczyć zróżnicowanych uchybień przepisów prawa procesowego oraz materialnego, w tym przeprowadzenia postępowania dowodowego z naruszeniem reguł postępowania. Dla sądu kasacyjnego nie jest obojętny sposób dokonania ustaleń faktycznych w sprawie. Ponadto, przepisy dotyczące postępowania kasacyjnego w sprawach dyscyplinarnych nie zawierają nieuzasadnionych ograniczeń podmiotowych we wnoszeniu kasacji. Są również wolne od nadmiernych ograniczeń

⁹ W. Kozielowicz, Kasacja w sprawach dyscyplinarnych, [w:] I. Nowikowski (red.), Problemy stosowania prawa sądowego, Lublin 2007, s. 342.

przedmiotowych, które pozwalałyby na zaskarżanie tylko orzeczeń zasądających naj-surowsze kary dyscyplinarne. Na gruncie obowiązujących przepisów obwiniony ma prawo do wniesienia środka zaskarżenia niezależnie od dolegliwości wynikającej z orzeczenia organu dyscyplinarnego.

Trybunał Konstytucyjny uwzględnił, że w postępowaniu kasacyjnym w sprawach dyscyplinarnych realizowanych jest szereg gwarancji związanych z prawem jednostki do sądu, w tym również takich, które nie zawsze są zapewnione w postępowaniu przed sądami powszechnymi. Należy podkreślić, że od kasacji w sprawach dyscyplinarnych nie uiszcza się opłaty sądowej. Do rozpoznawania tego środka zaskarżenia wyznaczony został Sąd Najwyższy, który zawsze orzeka w tych sprawach na rozprawie w składzie trzech sędziów. Ponadto, w postępowaniu przed Sądem Najwyższym odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy k.p.k. Dotyczy to również art. 537 k.p.k., który stanowi, że „§ 1. Sąd Najwyższy po rozpoznaniu sprawy oddala kasację albo zaskarżone orzeczenie uchyla w całości lub w części. § 2. Uchylając zaskarżone orzeczenie Sąd Najwyższy przekazuje sprawę właściwemu sądowi do ponownego rozpoznania albo umarza postępowanie, a jeżeli skazanie jest oczywiście niesłuszne – uniewinnia oskarżonego”. Sąd Najwyższy jest zatem uprawniony nie tylko do uchylecia wadliwego orzeczenia, ale przysługuje mu również prawo do uniewinnienia obwinionego, czyli wydania orzeczenia reformatoryjnego¹⁰.

Przechodząc do rozważań dotyczących kontroli kasacyjnej rozstrzygnięć o odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy służb mundurowych, należy przede wszystkim podkreślić, iż postępowanie dyscyplinarne funkcjonariuszy służb mundurowych prowadzone jest przez przełożonych dyscyplinarnych. Jednakże ten fakt, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, nie narusza art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, gdyż wymieniony przepis nie zapewnia funkcjonariuszom służb mundurowych prawa rozpatrzenia sprawy dyscyplinarnej, jako sprawy o charakterze represyjnym, od początku do końca przez organ realizujący wszystkie gwarancje prawa do sądu. Z Konstytucji RP, jak również i aktów międzynarodowych wiążących Polskę, nie wynika konieczność rozpatrywania spraw dyscyplinarnych od początku do końca przez organy, które spełniają wszystkie gwarancje z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z utrwalonym stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej powoływany jako ETPC), w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej mogą orzekać specjalnie w tym celu tworzone organy administracyjne lub korporacyjne, zwłaszcza jeżeli takie rozwiązania nawiązują do tradycji prawnych państw członkowskich Rady Europy. W świetle orzecznictwa ETPC organy dyscyplinarne nie muszą spełniać wszystkich wymagań, jakie są stawiane sądom, o ile ich rozstrzygnięcia poddaje się następcej faktycznej i prawnej kontroli organu mającego wszystkie cechy sądu¹¹. W szczególności nie muszą spełniać wymogu jawnego rozpatrzenia sprawy, rozumianego jako zagwarantowanie publicznej rozprawy (aspekt jawności zewnętrznej). Na etapie pozasądowego postępowania dyscyplinarnego (np. przed komisją dyscyplinarną lub przed przełożonym dyscyplinarnym) jawność zewnętrzna nie jest wymagana ani przez art. 6 ust. 1 Konwencji, ani przez art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Powinna za to być przestrzegana zasada jawności wewnętrznej, a więc jawności

¹⁰ OTK 2012, z. 6A, poz. 66.

¹¹ Zob. sprawa Konig przeciwko Niemcom, skarga nr 6232/73, wyrok z dnia 28 czerwca 1978 r., seria A nr 27, oraz sprawa Belilos przeciwko Szwajcarii, wyrok z dnia 29 kwietnia 1988 r., skarga nr 10328/83.

postępowania wobec jego uczestników, która może być zagwarantowana w wielu formach¹².

Gwarancje art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, jako przepisu rozdziału II Konstytucji RP, mogą znaleźć jedynie odpowiednie zastosowanie do oceny postępowania przed przełożonym dyscyplinarnym na etapie orzekania o karach dyscyplinarnych. Z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) wynika konieczność respektowania w postępowaniu dyscyplinarnym tylko do pewnego stopnia gwarancji wynikających z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, w szczególności prawa do jawnego rozpatrzenia sprawy przez bezstronny organ, z naciskiem na jawność wewnętrzną.¹³

W postępowaniu dyscyplinarnym policjantów zagwarantowana jest kontrola orzeczeń dyscyplinarnych wydawanych przez przełożonych dyscyplinarnych, a to w drodze wniesienia skargi do sądu administracyjnego (art. 138 ustawy o Policji). Od orzeczenia kończącego postępowanie dyscyplinarne także funkcjonariuszom innych służb mundurowych przysługuje prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego (por. np. art. 136b ust. 5 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, art. 74 ustawy o Służbie Celnej, art. 132a ust. 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej, art. 151 ust. 21 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu czy art. 124j ustawy o Państwowej Straży Pożarnej).

Zgodnie z art. 3 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁴ (powoływanej dalej jako p.p.s.a.) sądy administracyjne orzekają w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują kontrolę sądową. Takim przepisem szczególnym jest art. 138 ustawy o Policji. Zgodnie z jego treścią od orzeczenia oraz postanowienia kończącego postępowanie dyscyplinarne policjantowi przysługuje prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Brzmienie powyższego przepisu nasuwa wątpliwości interpretacyjne co do katalogu aktów podejmowanych w postępowaniu dyscyplinarnym, podlegających zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Według jednego stanowiska, skarga przysługuje od każdego orzeczenia wydanego przez wyższego przełożonego dyscyplinarnego w trybie art. 135n ust. 4 ustawy o Policji, w tym także od orzeczenia kasacyjnego przewidzianego w art. 135n ust. 4 pkt. 3 tej ustawy¹⁵. Według natomiast drugiego stanowiska orzeczeniem kończącym postępowanie dyscyplinarne nie jest każde orzeczenie wydane przez wyższego przełożonego dyscyplinarnego w trybie art. 135n ustawy o Policji, co oznacza, że skarga nie przysługuje od drugo instancyjnego orzeczenia, które uchyla orzeczenie organu pierwszej instancji i przekazuje temu organowi sprawę do ponownego rozpoznania¹⁶. Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 26 września 2014 r., sygn. akt I OSK 2252/14, wyraził pogląd, że spójnik „oraz” w przepisie art. 138 ustawy o Policji użyty został w znaczeniu enumeracyjnym, co oznacza, że przepis ten zawiera wyliczenie aktów podlegających zaskarżeniu do sądu administracyjnego z ich rozróżnieniem na „orzeczenia” oraz „postanowienia kończące postępowanie dyscyplinarne”. Zatem określenie „kończące postępowanie” nie dotyczy

¹² Zob. sprawa Deweer przeciwko Belgii, skarga nr 6903/75, wyrok z dnia 27 lutego 1980 r., seria A nr 35.

¹³ Zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 8 grudnia 1998 r., K 41/97, 16 listopada 1999 r., SK 11/99 i 11 września 2001 r., SK 17/00.

¹⁴ Dz.U. Nr 153, poz. 1270, ze zm.

¹⁵ Por. postanowienie NSA z dnia 7 września 2011 r., I OZ 641/11.

¹⁶ Por. postanowienie NSA z dnia 7 sierpnia 2013 r., I OZ 666/13.

w ogóle orzeczeń, gdyż odnosi się wyłącznie do postanowień. Tym samym skarga do sądu administracyjnego przysługuje policjantowi od każdego orzeczenia wydanego w drugiej instancji, w tym także o charakterze kasacyjnym, skutkującego dalszym prowadzeniem postępowania dyscyplinarnego przez organ pierwszej instancji¹⁷. Sąd Administracyjny, zgodnie z treścią art. 133 § 1 p.p.s.a. rozpoznaje sprawę na podstawie akt sprawy przedstawionych przez organ administracji publicznej. Rozpoznanie sprawy sądowno administracyjnej, to kontrola zgodności z prawem zaskarżonego orzeczenia dyscyplinarnego. Sąd zatem nie rozpoznaje sprawy dyscyplinarnej, a jedynie kontroluje zgodność z prawem przeprowadzonego postępowania i wydanego orzeczenia dyscyplinarnego. Dlatego też art. 106 § 3 p.p.s.a. stanowi: „Sąd może z urzędu lub na wniosek strony przeprowadzić dowody uzupełniające z dokumentów, jeżeli jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie.” Przeprowadzenie uzupełniającego postępowania dowodowego jest zatem uzależnione od oceny prawidłowości ustalenia stanu faktycznego przez organ administracji publicznej¹⁸.

Art. 173 p.p.s.a. stanowi, że od wydanego przez wojewódzki sąd administracyjny wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Skarga kasacyjna nie przysługuje w przypadkach, o których mowa w: art. 58 § 1 pkt. 2-4 p.p.s.a. (tj. postanowienia o odrzuceniu skargi: 1) gdy została wniesiona po terminie, 2) gdy nie uzupełniono w terminie braków formalnych skargi, 3) jeżeli sprawa objęta skargą pomiędzy tymi samymi stronami jest w toku lub została już prawomocnie osądzona), art. 161 § 1 p.p.s.a. (tj. postanowienia o umorzeniu postępowania, gdy: 1) skarżący skutecznie cofnął skargę, 2) w razie śmierci strony, jeżeli przedmiot postępowania odnosił się wyłącznie do praw i obowiązków ściśle związanych z osobą zmarłego, 3) postępowanie z innych przyczyn stało się bezprzedmiotowe), art. 220 § 3 p.p.s.a. (tj. postanowienia o odrzuceniu skargi, skargi kasacyjnej, zażalenia oraz skargi o wznowieniu postępowania, od którego pomimo wezwania nie został uiszczony należny wpis).

W myśl art. 174 p.p.s.a. skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach: 1) naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwie zastosowane, 2) naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Naczelny Sąd Administracyjny jest związany podstawami skargi kasacyjnej, bowiem według art. 183 § 1 p.p.s.a. rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc z urzędu pod uwagę jedynie nieważność postępowania. Związanie podstawami skargi kasacyjnej wymaga prawidłowego ich określenia w samej skardze. Oznacza to konieczność powołania konkretnych przepisów prawa, którym – zdaniem skarżącego – uchybił sąd administracyjny, uzasadnienia zarzutu ich naruszenia, a w razie zgłoszenia zarzutu naruszenia prawa procesowego – wykazania dodatkowo, że to wyknięte uchybienie mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Ze względu na wymagania stawiane skardze kasacyjnej, usprawiedliwione zasadą związania Naczelnego Sądu Administracyjnego jej podstawami, sporządzenie skargi kasacyjnej jest obwarowane przymusem adwokacko-radcowskim (art. 175 § 1-3 p.p.s.a.). Opiera się on na założeniu, że powierzenie tej czynności wykwalifikowanym prawnikom zapewni skardze kasacyjnej odpowiedni poziom merytoryczny i formalny.

¹⁷ Postanowienie NSA z dnia 26 września 2014 r., I OSK 2252/14, LEX nr 1529011.

¹⁸ Wyrok NSA z dnia 19 stycznia 2007 r., I OSK 637/06, LEX nr 320611.

Naczelny Sąd Administracyjny przed przystąpieniem do merytorycznego rozpoznania skargi kasacyjnej jest zobowiązany do zbadania, czy odpowiada ona wymogom formalnym, określonym w art. 176 p.p.s.a. W świetle tego przepisu skarga kasacyjna powinna czynić zadość wymaganiom przewidzianym dla pisma w postępowaniu sądowym oraz zawierać oznaczenie zaskarżonego orzeczenia ze wskazaniem, czy jest ono zaskarżone w całości czy w części, przytoczenie podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienie, wniosek o uchylenie lub zmianę orzeczenia z oznaczeniem zakresu żądane-
go uchylenia lub zmiany.

Wskazany przepis dzieli wymogi formalne skargi kasacyjnej na dwie grupy. Pierwsza z nich to warunki, jakie powinno spełniać każde pismo składane w toku postępowania sądowego. Druga grupa wymogów dotyczy tylko i wyłącznie pisma będącego skargą kasacyjną. Wymogi formalne, którym powinny odpowiadać wszystkie pisma w postępowaniu sądowym określają art. 46 i 47 p.p.s.a. Są to oznaczenie sądu, do którego jest ono kierowane, personalia stron lub ich nazwa, personalia ich przedstawicieli ustawowych lub pełnomocników, oznaczenie rodzaju pisma, osnowa wniosku lub oświadczenia, podpis strony albo jej przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika, wymienienie załączników, przy pierwszym piśmie w sprawie również oznaczenia miejsca zamieszkania lub adresu do doręczeń albo siedziby stron, ich przedstawicieli ustawowych i pełnomocników, przedmiotu sprawy. W dalszych pismach należy wskazywać sygnaturę akt sprawy. Do pisma należy również dołączyć pełnomocnictwo (gdy jest to pierwsze pismo złożone przez pełnomocnika i pełnomocnictwa tego dotychczas nie złożono), odpisy pisma i załączników dla doręczenia ich stronom (gdy załączniki złożone w sądzie nie są oryginałem – także po jednym odpisie załącznika do akt sądowych). Jeżeli skarga kasacyjna strony nie odpowiada określonym w art. 46 i 47 p.p.s.a. wymogom i niezachowanie tych warunków uniemożliwia nadanie skardze kasacyjnej dalszego biegu, przewodniczący wzywa stronę do ich uzupełnienia lub poprawienia, zgodnie z art. 49 § 1 w zw. z art. 193 p.p.s.a.

Wymogi, właściwe tylko dla pisma stanowiącego skargę kasacyjną zostały określone w art. 176 p.p.s.a. Należą do nich oznaczenie zaskarżonego orzeczenia ze wskazaniem, czy jest ono zaskarżone w całości lub w części, przytoczenie podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienie, wniosek o uchylenie lub zmianę orzeczenia z oznaczeniem zakresu żądane-
go uchylenia lub zmiany. Jeśli pismo nie odpowiada warunkom szczególnym, właściwym tylko dla skargi kasacyjnej, to braków tych nie można usunąć w tym samym trybie, w jakim uzupełnić można braki formalne dotyczące warunków, jakim odpowiadać musi każde pismo w postępowaniu sądowym. Przepisy p.p.s.a. nie regulują bowiem trybu usuwania braków formalnych skargi kasacyjnej innych niż wymogi formalne dotyczące wszystkich pism procesowych. Przepis art. 49 § 1 p.p.s.a. mający zastosowanie w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym z mocy art. 193 p.p.s.a. dotyczy tylko usuwania braków wskazanych w art. 46 i 47 p.p.s.a.

Niezachowanie wymogów właściwych tylko dla skargi kasacyjnej uznaje się za braki istotne i nieusuwalne w trybie określonym w art. 49 § 1 w zw. z art. 193 p.p.s.a. Skarga kasacyjna nieodpowiadająca wymogom właściwym tylko temu pismu jako niedopuszczalna podlega odrzuceniu.

Jak wyżej wspomniano Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, co oznacza, że ten Sąd jest związany podstawami określonymi przez ustawodawcę w art. 174 p.p.s.a. i wnioskami skargi zawartymi w art. 176 p.p.s.a.

Związanie podstawami skargi kasacyjnej polega na tym, że wskazanie przez stronę skarżącą naruszenia konkretnego przepisu prawa materialnego, czy też procesowego, określa zakres kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego. Tak więc to sam autor skargi kasacyjnej wyznacza zakres kontroli, wskazując, które normy prawa zostały naruszone. Naczelny Sąd Administracyjny nie ma obowiązku ani prawa do domyślenia się i uzupełniania argumentacji autora skargi kasacyjnej¹⁹.

Przy skorzystaniu w skardze kasacyjnej z podstawy określonej w art. 174 pkt. 1 p.p.s.a. zakres oceny Naczelnego Sądu Administracyjnego jest ograniczony do badania, czy wskazane przepisy prawa materialnego zostały naruszone przez ich błędną wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie i na czym to naruszenie polegało. Natomiast w myśl art. 174 pkt. 2 p.p.s.a. kontroluje, czy w trakcie orzekania przed sądem pierwszej instancji nie doszło do naruszenia przepisów postępowania sądownoadministracyjnego w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Naczelny Sąd Administracyjny nie może samodzielnie konkretyzować zarzutów skargi kasacyjnej, ani ich uściślać, bądź w inny sposób ich korygować. Dodać należy, iż zasada związania granicami skargi kasacyjnej nie dotyczy jedynie nieważności postępowania, o której mowa w art. 183 § 2 p.p.s.a.

Podstawą skargi kasacyjnej, z art. 174 pkt. 2 p.p.s.a., może być tylko naruszenie przez wojewódzki sąd administracyjny przepisów postępowania, w sposób, który mógł mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Zatem między uchybieniem procesowym, a wydanym w sprawie wyrokiem podlegającym zaskarżeniu, musi istnieć związek przyczynowy wskazujący na potencjalną możliwość innego wyniku postępowania sądowego, co oznacza że skarżący ma obowiązek wykazania, iż następstwa stwierdzonych uchybień były na istotne, gdyż w realiach sprawy kształtowały lub współkształtowały treść kwestionowanego orzeczenia²⁰.

Na zakończenie należy podkreślić, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym spraw dyscyplinarnych przyjęto, iż standardem wynikającym z przepisu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP jest sądowa kontrola prawidłowości postępowania przed organami dyscyplinarnymi, która powinna umożliwiać uchylenie wadliwego orzeczenia dyscyplinarnego. Mniejsze znaczenie przywiązuje Trybunał Konstytucyjny do procedury stosowanej przez sądy (procedura: karna, cywilna czy sądownoadministracyjna). Najważniejsze aby zastosowana procedura umożliwiała osiągnięcie celu, czyli efektywną i rzeczywistą kontrolę prawidłowości postępowania w sprawach dyscyplinarnych. W sprawach dyscyplinarnych służb mundurowych ustawodawca poddał nadto kontroli kasacyjnej orzeczenia sądów administracyjnych wydawane po rozpoznaniu skarg składanych od rozstrzygnięć kończących postępowania dyscyplinarne, co niewątpliwie wzmacnia gwarancje należytego wykonywania przez sądy administracyjne zadań w zakresie rzetelnej kontroli tych postępowań.

¹⁹ Wyrok NSA z dnia 6 września 2012 r., I FSK 1536/11, LEX nr 1218336.

²⁰ Por. wyroki NSA z dnia : 26 października 2011 r., I OSK 513/11, LEX nr 1069664 i 7 maja 2014 r., I GSK 1021/12.

Ukształtowanie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia organu odwoławczego w postępowaniu dyscyplinarnym wobec policjantów

I.

Kształtowanie się poznania w doktrynie teoretycznoprawnej określanego <poznaniem sądowym>¹, które odniesione do postępowań dyscyplinarnych można nazwać <quasi-poznaniem sądowym> czy też <poznaniem organu rozstrzygającego>, zasadza się na określonych metodologicznych instrumentach tego poznania. Instrumenty te współkształtowane są poprzez odwołanie się do systemu zasad obowiązujących na gruncie danego modelu procedowania. Punktem odniesienia niniejszej analizy jest **ustawowy model poznania** przyjęty na gruncie ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji², a zatem poznanie faktów w postępowaniu dyscyplinarnym w Policji przedstawione zostanie przy pomocy koncepcji poznania sądowego³. Niniejsza analiza odniesiona zostanie zwłaszcza do podstępowania odwoławczego, jednak na jego kształt w bardzo silny sposób oddziałują mechanizmy poznania dotyczące postępowania pierwszoinstancyjnego (przez ustawodawcę nazwanego postępowaniem dyscyplinarnym), a zatem siłą konieczności będzie i o nich mowa. Aplikacja konstrukcji poznania sądowego dla interpretacji poznania w postępowaniu dyscyplinarnym w Policji wymaga dokonania niezbędnej charakterystyki modelu postępowania odwoławczego jako etapu (czy nawet stadium) postępowania dyscyplinarnego, ze szczególnym uwzględnieniem wpływu zasady bezpośredniości/pośredniości na formułę poznania faktów. Celem zastosowania koncepcji poznania sądowego dla interpretacji (odkodowania) formuły poznania na gruncie postępowania dyscyplinarnego w Policji jest podjęcie próby jej oceny, a w rezultacie także wskazanie możliwych wariantów jej korekty.

Z punktu widzenia modelowania poznania organu rozstrzygającego <quasi-poznania sądowego> możemy wyróżnić trzy elementy: 1) podmioty, które posiadają kompetencje do ważnego udziału w postępowaniu i kształtowania jego struktury (aspekt podmiotowy poznania) z jednoczesnym wyraźnym wyodrębnieniem podmiotu poznającego; 2) czynności poznawczych i ich wytworów (aspekt czynnościowo-

¹ Zob. W. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1972, s. 109-303 i n.; M. Zieliński, *Obiektywność ustalania faktów jako element praworządności stosowania prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1979, z. 1, s. 31 i n., tenże, *Poznanie sądowe a poznanie naukowe*, Poznań 1979, s. 59 i n. Odnośnie charakterystyki poznania w ramach różnych modeli stosowania prawa, tj. modeli sylogistycznych (sylogistyczny i subsumpcyjny) i decyzyjnych (decyzyjnego, argumentacyjnego i dyskursywnego) zob. przede wszystkim monografię: L. Leszczyński, *Zagadnienie teorii stosowania prawa. Doktryna i tezy orzecznictwa*, Kraków 2004, J. Oniszczyk, *Stosowanie prawa wybrane zagadnienia*, Warszawa 2000; A. Kotowski, *Modele dyskursów prawniczych*, Toruń 2013.

² Tekst jednolity - Dz.U. z 2015, nr 355.

³ Założenia te przyjmuję za M. Zielińskim - tenże, *Poznanie sądowe...*, s. 95. W ostatnim czasie analizę w podobnym kierunku w odniesieniu do polskiej procedury cywilnej przedstawił J. Jaśkiewicz, *Poznanie faktów w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2014, s. 40 i n.

decyzyjny poznania); 3) przedmiotu poznania (aspekt przedmiotowy poznania). Aspekt podmiotowy poznania dotyczy aktywnych uczestników poznania, tj. przede wszystkim organu rozstrzygającego (który w nakreślonej koncepcji oznaczone jest jako podmiot poznający) oraz innych uczestników poznania (uczestników współkształtujących poznanie, którzy nie są jednak podmiotem poznającym, tj. zwłaszcza stron postępowania, określanych jako pomocnicy poznania). Aspekt czynnościowo decyzyjny wyznacza dostępne instrumenty poznawcze, które nie muszą być samodzielnie realizowane przez podmiot poznający (możliwy jest też wariant zresztą przyjęty na gruncie ustawy o Policji, iż podmiot poznający w ogóle samodzielnie nie dokonuje czynności poznawczych polegających na bezpośrednim przeprowadzaniu dowodów). Aspekt przedmiotowy obejmuje przedmiot poznania, tj. to, co ma być poznawane w procesie kształtowania się podstawy faktycznej decyzji finalnej.

II.

Z punktu widzenia prowadzonych tu rozważań podkreślić należy, iż w koncepcji poznania sądowego uznaje się, iż podmiot poznający jest albo **podmiotem poznającym indywidualnie albo poznającym kolektywnie** w zależności od tego czy przyjmuje on postać podmiotu zbiorowego (np. skład orzekający) czy też indywidualnego⁴. W modelu poznania sądowego poznanie indywidualne (ale też kolektywne) zakłada, iż niezależnie od udziału tzw. pomocników poznania, czy też współuczestniczenia w poznaniu stron procesowych, podmiot poznający pełni funkcję moderującą poznaniem, tj. w sposób samodzielny i autonomiczny, w zależności od przyjętego modelu styka się z materiałem poznawczym (niezależnie od tego, w jakim stopniu do jego kompetencji pozostaje bezpośrednie wykorzystywanie instrumentów poznania) i dokonuje jego oceny. W koncepcji poznania sądowego uznaje się, iż podmiot poznający jest samodzielny koncepcyjnie i inferencyjnie⁵. Warunki te odniesione do podmiotu poznającego w postępowaniu dyscyplinarnym w Policji należy uznać za spełnione, jednak znamienne dla tej procedury, i to zarówno w postępowaniu pierwszoinstancyjnym, jak i odwoławczym jest to, iż podmiotem poznającym (organem uprawnionym do wydania decyzji finalnej) w zasadzie nie jest ten organ, który przeprowadza dowodowe czynności poznawcze, a *de facto* podmiot poznający korzysta z poznania pośredniego. Dlatego też podmiot poznający można określić jako podmiot **indywidualny niesamodziel-**

⁴ M. Zieliński, *Poznanie...*, s. 95 i n. Jednocześnie zastrzega się, że podmiot poznający indywidualnie nie musi wszystkich czynności poznawczych dokonać samodzielnie, chociaż w sytuacjach w których korzysta on z wielu pomocników albo też pomocnicy ci wykonują większość czynności poznawczych powstaje wątpliwość co do samodzielności podmiotu poznającego. M. Zieliński stwierdza jednak, iż: „Niektórzy z pomocników wręcz zastępują podmiot poznający w realizowaniu pojedynczych czynności lub nawet w realizowaniu wszystkich czynności danego rodzaju. Pomocników takich można nazwać pomocnikami-zastępcami.” Ibidem, s. 95. Podmiot poznający kolektywnie to podmiot o zbiorowej strukturze. W przypadku poznania w postępowaniu dyscyplinarnym wobec policjantów i to zarówno postępowaniu pierwszoinstancyjnym, jak i odwoławczym podmiotem poznającym jest przełożony dyscyplinarny albo wyższy przełożony dyscyplinarny, zaś rzecznik zwłaszcza w postępowaniu pierwszoinstancyjnym pełni funkcję pomocnika-zastępcy, z pewnością w żadnym z tych wypadków nie mamy do czynienia z poznaniem kolektywnym, lecz indywidualnym niesamodzielnym.

⁵ M. Zieliński, *Poznanie...*, s. 95 i n.

ny⁶. Układ taki jest konsekwencją braku wyodrębnienia <właściwej> strony czynnej tego postępowania dyscyplinarnego (pierwszoinstancyjnego i odwoławczego). Rzecznik dyscyplinarny nie jest bowiem oskarżycielem *sui generis*, lecz organem prowadzącym postępowanie dowodowe na polecenie i w zakresie określonym przez organ rozstrzygający - przełożonego dyscyplinarnego (czy też wyższego przełożonego dyscyplinarnego w instancji odwoławczej)⁷. Ukształtowanie relacji rzecznika dyscyplinarnego i przełożonego dyscyplinarnego pozwala uznać, iż kryterium podmiotu poznającego (*de facto* poznającego pośrednio) pełni w postępowaniu pierwszoinstancyjnym tylko przełożony dyscyplinarny, a rzecznik pomimo tego, iż jest organem tego postępowania, pełni funkcję podmiotu pomocniczego (pomocnika-zastępczego), jedynie uczestniczącego w poznaniu. Przekłada się to także na ukształtowanie pozycji rzecznika dyscyplinarnego w instancji odwoławczej, wówczas gdy wyższy przełożony dyscyplinarny zleci mu dokonanie czynności dowodowych (czynności uzupełniających). Zgodnie z art. 135l ust. 1 ustawy o Policji w *postępowaniu odwoławczym rozpoznanie sprawy następuje na podstawie stanu faktycznego ustalonego w postępowaniu dyscyplinarnym. Jeżeli jest to potrzebne do prawidłowego wydania orzeczenia, wyższy przełożony dyscyplinarny może uzupełnić materiał dowodowy, zlecając rzecznikowi dyscyplinarnemu prowadzącemu postępowanie dyscyplinarne wykonanie czynności dowodowych, określając ich zakres.*

Zastanawiając się nad kryteriami poznania organu rozstrzygającego pierwszoplanowego znaczenia nabiera rozstrzygnięcie tzw. kwestii epistemologicznej, związanej z przyjętym na gruncie danego modelu postępowania paradygmatu prawdy⁸. Paradygmat ten czasem jest wprost deklarowany przez ustawodawcę, czasem jego określenie stanowi funkcję ukształtowaną przez instrumenty, z jakich korzystać mogą podmioty tego poznania⁹. Nadmienmy, iż kwestia ta jawiła się jako wielce kontrowersyjna

⁶ Precyzuje się, iż podmiot poznający, który korzysta z pomocników-zastępców jest **podmiotem poznającym indywidualnie niesamodzielnie** – *ibidem*, s. 96.

⁷ Choć Art. 135e. ust. 1 ustawy o Policji stanowi, iż to Rzecznik dyscyplinarny zbiera materiał dowodowy i podejmuje czynności niezbędne do wyjaśnienia sprawy. Z innych jednostek redakcyjnych tej ustawy jednoznacznie wynika, iż rzecznik nie tylko jest powoływany przez przełożonego dyscyplinarnego, a od decyzji rzecznika przysługuje odwołanie (zażalenie) do przełożonego dyscyplinarnego, lecz także, iż sposób działania rzecznika pozostaje pod stałym nadzorem przełożonego dyscyplinarnego. Odnośnie wykorzystywania instrumentów poznawczych szczególną rolę w kontekście statusu rzecznika dyscyplinarnego pełni przewidziana w ustawie o Policji kontrola zażaleniowa postanowień rzecznika w przedmiocie oddalenia wniosków dowodowych. Na gruncie tego modelu postępowania zatem postanowienia w przedmiocie wniosków dowodowych nie tylko podlegają reasumpcji, lecz także kontroli zażaleniowej (art. 135f ust. 8 ustawy o Policji). Zresztą w postępowaniu pierwszoinstancyjnym *dominus litis* jest przełożony dyscyplinarny, a rzecznik pełni funkcję organu pomocniczego. Wszystkie kluczowe w tym postępowaniu postanowienia pozostawione są do wyłącznej kompetencji przełożonego dyscyplinarnego.

⁸ Zob. rozważania odnośnie paradygmatu prawdy J. Jodłowski, *Zasada prawdy materialnej w postępowaniu karnym. Analiza w perspektywie funkcji prawa karnego*, Warszawa 2015, s. 21 i n. oraz B. Janusz-Pohl, *Uwagi na marginesie lektury pracy J. Jodłowskiego Zasada prawdy materialnej w postępowaniu karnym. Analiza w perspektywie funkcji prawa karnego*, Warszawa 2015, ss.465., „Ius Novum” 2016, nr 3.

⁹ W takim kierunku idą rozważania M. Kleinowskiej – zob. tejeż, *Poznanie procesowe w sprawach karnych [w:] W. Cieślak, S. Steinborn (red), Profesor Marian Cieślak – osoba, dzieło, kontynuacje*, Warszawa 2013, s. 819 i n.

na gruncie modelu postępowania karnego ukształtowanego na mocy nowelizacji z dnia 27 września 2013 r.¹⁰, część tych wątpliwości przenoszona była także na grunt postępowań represyjnych, co dotyczyło zwłaszcza tych modeli postępowań, które w szerszym niż model postępowanie dyscyplinarnego w Policji kształtowane są poprzez odpowiednie zastosowanie regulacji k.p.k.¹¹ Pomimo tego, iż kontrowersje odnośnie przyjętego przez ustawodawcę na gruncie modelu postępowania karnego paradygmatu prawdy są już nieaktualne za sprawą „renowelizacji” ustawy Kodeks postępowania karnego z dnia 11 marca 2016 r.¹², w kontekście nakreślonej kwestii za komfortowe dla interpretatora należy uznać autonomiczne określenie w ustawie o Policji sposobu procedowania w przedmiocie popełnienia deliktu dyscyplinarnego przez policjantów¹³ oraz li tylko zakresowe odesłanie do odpowiedniego stosowania wskazanych jednostek redakcyjnych ustawy Kodeks postępowania karnego.

III.

Korzystając z wypracowanych założeń metodologicznych, możemy wyróżnić także zasadnicze modele poznania, tj. **model poznania materialnego, model poznania proceduralno-decyzyjny oraz model mieszany**. W idealizacji materialnej przyjmowane jest założenie, że w procesie sądowego stosowania prawa przestrzegane są przepisy proceduralne, ale ich wpływ na kształtowanie się przedmiotu poznania jest pomijalny. W idealizacji proceduralno-decyzyjnej natomiast zakłada się pełną optymalizację stosowania przepisów proceduralnych. Modelem aplikowanym we współczesnych procedurach jest więc model mieszany, w ramach którego zachowany jest balans pomiędzy procedurą kształtującą poznanie i jej wpływem na sam przedmiot poznania. Niezbędna charakterystyka pozwala na opisanie modelu poznania w odwoławczym postępowaniu dyscyplinarnym wobec policjantów jako **modelu mieszanego, w ramach którego, poznanie oparte jest na zasadzie inkwizycyjności z wykształconą funkcją obrony¹⁴; przy jednoczesnym braku wyodrębniania strony czynnej, kwa-**

¹⁰ Dz. U. 2013, nr 1247.

¹¹ Zob. B. Janusz-Pohl, Model procedowania przed sądem lekarskim w kontekście orzekania pod nieobecność obwinionego, „Prawo i Medycyna” 2015, nr 2, s. 72 i n.

¹² Dz.U. 2016, nr 437.

¹³ Zob. B. Janusz-Pohl, Wpływ ustawy karnoprocesowej na model postępowania dyscyplinarnego w Policji [w:] K. Opaliński, P. Józwiak, Węzłowe problemy prawa dyscyplinarnego w służbach mundurowych, Piła 2012, s. 44 i n.

¹⁴ W zależności od przyjętego przez ustawodawcę sposobu poznania (tak w aspekcie podmiotowym, jak i czynnościowo-decyzyjnym) **inaczej elementy te zostaną wyznaczone dla procedury inkwizycyjnej, kontradiktoryjnej i mieszanej**. O ile założyć możemy, iż **fragment rzeczywistości** podlegający odpoznanie na gruncie tych trzech modeli, jeśli oczywiście przyjmujemy założenie o obowiązywaniu na ich gruncie zasady prawdy materialnej, byłyby ten sam, o tyle kwestia aktywności i zróżnicowania podmiotów biorących udział w poznaniu, a co się z tym wiąże kwestia bogactwa instrumentów poznawczych i sposób korzystania z nich przez podmiot poznający kształtuje się inaczej. W modelu poznania sądowego, które cechuje się skargowością podmiot poznający nie wyznacza arbitralnie przedmiotu poznania, lecz jest w tym zakresie związany żądaniem uprawnionego oskarżyciela, które dotyczy określonego fragmentu rzeczywistości, który ma zostać odpoznan, ustalony w toku postępowania przed sądem. Postępowanie dyscyplinarne w policji jest postępowaniem inkwizycyjnym, w przypadku postępowania pierwszoinstancyjnego w zasadzie nie ma mowy o skardze, a rolę pewnego wyznacznika zakresu poznania organu rozstrzygającego pełni sprawozdanie rzecznika dyscyplinarnego, w którym zawarte są określone ustalenia faktyczne. Oczywiście sprawozdanie nie jest wiążące

lifikowanych instrumentów poznawczych organu rozstrzygającego; przy uwzględnieniu cech charakterystycznych postępowania odwoławczego tego typu, tj. zasadzie skargowości odniesionej tylko do strony biernej; dwuinstancyjności formalnej oraz wyraźnej dwutorowości postępowania (wariant procedowania z Komisją i bez Komisji).

Podkreślmy jeszcze raz, iż postępowanie odwoławcze, w odróżnieniu od postępowania pierwszoinstancyjnego, jest postępowaniem skargowym, choć prawo do skargi przysługuje tylko obwinionemu. Nasuwa się pytanie o przedmiotowy zakres odwołania, a także kwestię ewentualnych zarzutów odwoławczych. Bezpośrednio ustawodawca nie odniósł się doń, wskazując jednak na podstawy wznowienia postępowania. Zgodnie z art. 135r ust. 1 ustawy o Policji *postępowanie dyscyplinarne zakończone prawomocnym orzeczeniem wznowia się, gdy: 1) dowody, na podstawie których ustalono istotne dla sprawy okoliczności, okazały się fałszywe; 2) zostały ujawnione istotne dla sprawy okoliczności, które nie były znane w toku postępowania dyscyplinarnego; 3) orzeczenie wydano z naruszeniem obowiązujących przepisów, jeżeli mogło to mieć wpływ na treść orzeczenia; 4) orzeczenie zostało wydane w oparciu o inną decyzję lub orzeczenie sądu, które zostały następnie uchylone lub zmienione.* Wskazanie tego przepisu jest o tyle ważne, iż z uwagi na restrykcyjne brzmienie art. 135p ustawy o Policji, zgodnie z którym na gruncie tej procedury ustawodawca wprowadził tylko fragmentaryczne odesłanie do odpowiedniego stosowania k.p.k., dla odpowiedniego ukształtowania podstaw zarzutów odwoławczych nie mają art. 438 i 439 k.p.k. Co więcej, wydaje się, iż odwołujący **nie musi wskazać żadnych sprecyzowanych zarzutów wobec orzeczenia pierwszoinstancyjnego.** Nie określenie w tym względzie przez ustawodawcę żadnych granic oznacza, iż wniesienie odwołania aktualizuje kontrolę odwoławczą o charakterze totalnym. Organ kontrolny weryfikuje tak dokonane w postępowaniu pierwszoinstancyjnym ustalenia faktyczne przyjęte za podstawę orzeczenia, zastosowane przepisy wskazujące na typizację deliktu dyscyplinarnego <tj. określone jednostki redakcyjne ustawy o Policji> oraz przepisy proceduralne – jeśli naruszenia te mogły mieć wpływ na wydane rozstrzygnięcie (arg. ex. art. 135r ust. 1 pkt 3). Z uwagi na to, iż ustawa o Policji zawiera także uregulowania materialnoprawne skarżący wskazać może także zarzut naruszenia w ich obrębie. Naturalnie skarżący może kwestionować także orzeczoną karę.

Pomimo tego, iż odwołanie strony biernej (zgodnie z art. 135k. 1 ustawy o Policji od orzeczenia wydanego w pierwszej instancji obwinionemu przysługuje odwołanie w terminie 7 dni od dnia doręczenia orzeczenia) inicjuje kontrolę odwoławczą o charakterze totalnym poznanie organu odwoławczego co do zasady zasadza się na materiale zgromadzonym w postępowaniu pierwszoinstancyjnym, mając charakter poznanie pośredniego. Co do zasady wyższy przełożony dyscyplinarny oraz powołana przez niego komisja korzysta z dowodów zgromadzonych przez rzecznika dyscyplinarnego, stanowiących podstawę ustaleń faktycznych orzeczenia pierwszoinstancyjnego. Wskażmy ponownie w tym kontekście na art.135l. 1 ustawy o Policji, zgodnie

dla pierwszoinstancyjnego organu rozstrzygającego. Nieobowiązywanie w pierwszoinstancyjnym postępowaniu dyscyplinarnym zasady skargowości przekłada się wprost na ukształtowanie poznania organu pierwszoinstancyjnego. Postępowanie odwoławcze inicjowane jest skargą etapową (odwołaniem) strony biernej, a więc jest postępowaniem skargowym. Jednak w toku dalszej refleksji wskazane zostanie, iż skarga odwoławcza nie ma decydującego znaczenia dla ustalenia zakresu poznania faktów w postępowaniu odwoławczym.

z którym w postępowaniu odwoławczym rozpoznanie sprawy następuje na podstawie stanu faktycznego ustalonego w postępowaniu dyscyplinarnym. Jeżeli jest to potrzebne do prawidłowego wydania orzeczenia, wyższy przełożony dyscyplinarny może uzupełnić materiał dowodowy, zlecając rzecznikowi dyscyplinarnemu prowadzącemu postępowanie dyscyplinarne wykonanie czynności dowodowych, określając ich zakres¹⁵. W kontekście prowadzonych tu rozważań na szczególną uwagę zasługuje zwrot, iż rozpoznanie sprawy następuje <na podstawie stanu faktycznego ustalonego w postępowaniu dyscyplinarnym> (pierwszoinstancyjnym). Ustalenie jego znaczenia zestawień należy z postawioną wcześniej tezą, iż kontrola odwoławcza wyższego przełożonego dyscyplinarnego jest kontrolą totalną, pozornie bowiem stylizacja wskazanego przepisu tezę taką jednak wyklucza. Zauważmy bowiem, iż jednym z możliwych znaczeń zwrotu <na podstawie stanu faktycznego ustalonego w postępowaniu dyscyplinarnym> (pierwszoinstancyjnym) jest to, iż organ odwoławczy jest związany ustaleniami faktycznymi organu pierwszoinstancyjnego, a zatem kontrola odwoławcza przyjmuje postać kontroli legalności wydanego orzeczenia, tj. naruszeń w obrębie prawa materialnego i procesowego, nigdy zaś w kwestii ustaleń faktycznych przyjętych za podstawę orzeczenia. Przyjęcie takiej interpretacji oznaczałoby, iż organ odwoławczy właściwie co do zasady nie jest organem poznającym, lecz organem <odpoznającym> – przyjmującym rezultat poznania organu pierwszoinstancyjnego. Z takim wnioskiem jednak trudno się zgodzić, po pierwsze ustawodawca nie sformułował żadnych ograniczeń odnośnie treści odwołania, po drugie zaś jest on sprzeczny z kolejnym zdaniem art. 135l ust. 1 ustawy o Policji. A mianowicie, iż *Jeżeli jest to potrzebne do prawidłowego wydania orzeczenia, wyższy przełożony dyscyplinarny może uzupełnić materiał dowodowy*. Brzmienie tego przepisu wyraźnie umożliwia przeprowadzenie w określonym zakresie czynności dowodowych, których rezultatem może być wersyfikacja dotychczas dokonanych ustaleń faktycznych. Ustawodawca uzależnił dokonanie ich od tego, by potrzeba taka uzasadniona była prawidłowością wydania orzeczenia, a zatem podjęcie czynności dowodowych w instancji odwoławczej może wynikać tak z podniesionych w tym zakresie zarzutów, jak i być rezultatem kontroli podjętej z urzędu. Wydaje się, że ustawodawca winien zmienić treść art. 135l ust. 1 ustawy o Policji, albowiem użyty w nim zwrot <na podstawie stanu faktycznego ustalonego w postępowaniu dyscyplinarnym> w istocie znaczy tyle co < na podstawie materiału dowodowego zgromadzonego w postępowaniu dyscyplinarnym>, nie ulega bowiem wątpliwości, iż organ odwoławczy samodzielnie, choć pośrednio w tym wypadku, dokonuje ustaleń faktycznych w oparciu o przedstawiony materiał dowodowy. Nawet jeśli jego ocena pokrywa się z oceną w tym zakresie organu pierwszoinstancyjnego, nie zmienia to jednak faktu, iż organ odwoławczy jest samodzielny jurysdykcyjnie i dokonuje samodzielnie oceny również w obrębie przyjętych za podstawę kontrolowanego orzeczenia ustaleń faktycznych.

Nie budzi też wątpliwości, ponieważ *verba legis* wynika to z treści art. 135 l ust. 1 zdanie drugie ustawy o Policji, iż organ odwoławczy może także uzupełnić

¹⁵ Zgodnie z art. 135l ust. 2 ustawy o Policji Z materiałami uzyskanymi w wyniku czynności dowodowych, o których mowa w ust. 1, rzecznik dyscyplinarny zapoznaje obwinionego. W terminie 3 dni od dnia zapoznania obwiniony ma prawo zgłoszenia wyższemu przełożonemu dyscyplinarnemu, o którym mowa w ust. 1, uwag dotyczących przeprowadzonych czynności dowodowych. Przepisy art. 135i ust. 1-4 stosuje się odpowiednio.

czynności dowodowe, jak wskazywano zlecając ich przeprowadzenie rzecznikowi dyscyplinarnemu. Podkreśliśmy zatem, iż nawet wówczas, gdy organ odwoławczy decyduje na poszerzenie materiału poznawczego jego poznanie zachowuje status poznania pośredniego albowiem podobnie, jak w postępowaniu pierwszoinstancyjnym uzupełniających czynności dowodowych co do zasady dokonuje rzecznik dyscyplinarny, nie zaś organ rozstrzygający (pozostaje ona zatem nadal organem poznającym indywidualnie lecz niesamodzielnie). W tym kontekście nasuwa się pytanie o zakres dopuszczalnego dowodzenia w instancji odwoławczej. Granice poznania w tym zakresie zdaje się wyznaczać art. 135n ust. 3 pkt 3 wskazując na możliwe rozstrzygnięcia organu odwoławczego stanowiąc m.in., że: organ odwoławczy może uchylić orzeczenie i przekazać do ponownego rozstrzygnięcia przez przełożonego dyscyplinarnego sprawę, gdy jej rozstrzygnięcie wymaga przeprowadzenia czynności dowodowych w całości lub w znacznej części (orzeczenie kasatoryjne). Skoro zatem orzeczenie kasatoryjne ma zapaść wówczas, gdy przeprowadzenie czynności dowodowych miałyby nastąpić w całości lub w znacznej części, to oznacza jednoznacznie, iż organ odwoławczy może samodzielnie uzupełnić postępowanie dowodowe poprzez dokonanie czynności dowodowych (a ściślej ich zlecenie rzecznikowi dyscyplinarnemu) nie- w całości i nie- w znacznej części.

IV.

Doprecyzowując granice poznania organu odwoławczego, przyjmując założenie, że jednak w znacznym zakresie korzysta on z materiału dowodowego zgromadzonego już w postępowaniu pierwszoinstancyjnym, wskażmy: 1) w jaki sposób model poznania w postępowaniu pierwszoinstancyjnym oraz 2) czy treść odwołania - wpływają na zakres i sposób poznania organu odwoławczego, a także 3) jak kształtuje się poznanie organu odwoławczego w zależności od przyjętego wariantu procedowania, tj. wariantu z komisją i bez komisji.

V.

Choć wzmiankowano już o tym w części wprowadzającej, określmy w jaki sposób kształtuje się poznanie faktów w postępowaniu pierwszoinstancyjnym (jak określa je ustawodawca na gruncie ustawy o Policji – dyscyplinarnym). Pomimo tego, iż podmiotem poznającym w postępowaniu pierwszoinstancyjnym jest przełożony dyscyplinarny, nie jest on jedynym organem tego postępowania. Układ organów tego stadium określić możemy obrazowo, jako kaskadowy, przy zastrzeżeniu, iż ciężar przeprowadzenia postępowania dowodowego spoczywa na rzeczniku dyscyplinarnym (art. 135e ustawy o Policji). Co istotne z punktu widzenia prowadzonej tu analizy, wyraźnie zaznaczyć należy, iż czynności dowodowe są protokołowane, a także utrwalane w postaci notatek służbowych, a organy postępowania dyscyplinarnego mogą wykorzystywać także akta innych postępowań [w tym akta postępowania przygotowawczego] w całości lub w części, a do akt dyscyplinarnych włączać odpisy lub wyciągi 135e ust. 9 ustawy o Policji. Przy czym czynności dowodowe dokonywane są z urzędu oraz na wniosek, bowiem obwiniony realizując swoje prawo do obrony może składać wnioski dowodowe. Jak wzmiankowano już postanowienie w przedmiocie oddalenia wniosku jest zaskarżalne zażaleniem [efekt kaskadowości działań organów dyscyplinarnych] 135f ust. 7 i 8 ustawy o Policji. Obwiniony może także przekazywać dokumenty, zwłaszcza dokumenty prywatne powstałe poza postępowaniem i nie dla jego celów.

Pewną rolę (inicjatywną) w ramach poznania organu dyscyplinarnego odgrywa zatem obwiniony i jego obrońca – istotnym ograniczeniem ich działalności jest jednak limitowane prawo dostępu do akt postępowania - choć *verba legis* zgodnie z art. 135f ust. 1 pkt 3 ustawy o Policji obwiniony ma prawo do przeglądania akt postępowania dyscyplinarnego i sporządzania z nich notatek – zgodnie z ust. 2 wskazanego przepisu Rzecznik dyscyplinarny może w drodze postanowienia odmówić udostępnienia akt, jeżeli sprzeciwia się temu dobro postępowania dyscyplinarnego. Postanowienie to jest zaskarżalne. Z punktu widzenia kształtowania się taktyki procesowej obwinionego (podobnie zresztą jak w przypadku podejrzanego w postępowaniu przygotowawczym, które w swej strukturze i istocie zbliżone jest do postępowania pierwszoinstancyjnego w Policji) kluczowe znaczenie ma jest realny dostęp do materiałów zgromadzonych przez organ prowadzący postępowanie. Zważywszy na to, iż postępowanie pierwszoinstancyjne prowadzi wprost do wydania rozstrzygnięcia co do istoty sprawy, nie ma zaś charakteru postępowania wstępnego, realny udział obwinionego w czynnościach poznawczych oraz inicjowanie tych czynności jest niezmiernie ważne. Z tej perspektywy dotychczasowy sposób uregulowania instytucji odmowy dostępu do akt tego postępowania zdaje się trudny do zaakceptowania, gdyż w jego ramach obwiniony ma zapewniony pełen dostęp do akt postępowania jedynie w ramach końcowego zapoznania z materiałami postępowania pierwszoinstancyjnego (art. 135i ustawy o Policji), a w pozostałym zakresie dostęp ten zależy od decyzji rzecznika dyscyplinarnego. Przy czym ustawodawca nie ograniczył w tym zakresie podstaw odmowy udostępnienia akt obwinionemu. Wydaje się, że kwestię tę należałoby uregulować i ograniczyć, w mojej ocenie do rozważania pozostaje postulat, zgodnie z którym odmowa dostępu do akt byłaby warunkowana jedynie dobrem postępowania przygotowawczego dotyczącego tego samego czynu, w przedmiocie którego toczy się postępowanie dyscyplinarne (a więc do sytuacji, w której symultanicznie toczyłoby się co do tego samego czynu tego samego funkcjonariusza postępowanie karne (karnoskarbowe) i postępowanie dyscyplinarne. Takie rozwiązanie *de facto* wprowadziłoby zasadę dostępu obwinionego do akt postępowania dyscyplinarnego.

Dla procesu poznawczego w postępowaniu pierwszoinstancyjnym kluczową rolę odgrywa sprawozdanie rzecznika dyscyplinarnego z przeprowadzonych czynności dowodowych. Jak wskazano w swej konstrukcji pierwszoinstancyjne postępowanie dyscyplinarne w Policji zbliżone jest do konstrukcji stadium przygotowawczego procesu karnego, a sprawozdanie rzecznika dyscyplinarnego co do swej treści i konstrukcji, nie zaś mocy obligującej, w zasadzie odpowiada treści skargi (aktu oskarżenia), idąc jednak dalej, albowiem sprawozdanie obok projektu ustaleń faktycznych zawiera także wnioski co do sposobu zakończenia sprawy. Sprawozdanie rzecznika dyscyplinarnego przesądza zatem o pośredniości poznania organu pierwszoinstancyjnego (przełożonego dyscyplinarnego). Choć ustawodawca w tym zakresie przewidział również wyjątek. Z takim wyjątkowym rozwiązaniem, w ramach którego organ pierwszoinstancyjny bezpośrednio i samodzielnie dokonuje określonych czynności dowodowych mamy do czynienia na gruncie art. 135 i ust. 9. ustawy o Policji, zgodnie z którym w przypadku zamiaru wymierzenia kary wydalenia ze służby w Policji przełożony dyscyplinarny, przed wydaniem orzeczenia dyscyplinarnego, **wzywa obwinionego do raportu w celu wysłuchania go**¹⁶. W raporcie uczestniczy rzecznik dyscyplinarny. O terminie raportu

¹⁶ Obwiniony ma prawo do wysłuchania, a złożone przez niego oświadczenia można uznać za element wcześniejszych depozycji w charakterze obwinionego – na temat status oświadczeń

należy zawiadomić zarząd właściwej organizacji zakładowej związku zawodowego policjantów. Przedstawiciel zarządu może uczestniczyć w raporcie, chyba że obwiniony nie wyrazi na to zgody. Chociaż zgodnie z art. 135j ust. 10 ustawy o Policji możliwe jest jednak odstępianie od wysłuchania obwinionego. Co kluczowe z punktów widzenia niniejszego wyводу zgodnie ze wskazanym przepisem obwinionemu doręcza się sprawozdanie w terminie umożliwiającym zapoznanie się z nim przed raportem. Z punktu widzenia pozycji obwinionego w postępowaniu pierwszoinstancyjnym i jego wpływu na tok procesu poznawczego uzasadniony jest postulat, by odpis sprawozdania był mu doręczany każdorazowo. Możliwe do pomyślenia jest także wprowadzenie konstrukcji <zarzutów> do sprawozdania, w ramach której obwiniony jeszcze przed wydaniem orzeczenia w instancji *ad quo* mógłby ustosunkować się do propozycji zawartych w sprawozdaniu. Postulat wprowadzenia jako reguły doręczenia sprawozdania obwinionemu jest zasadny tym bardziej, iż w obecnym stanie prawnym ustawa uzależnia takie doręczenie od <zamiaru wymierzenia kary wydalenia ze służby>. Chodzi tu oczywiście o <zamiar> podmiotu decyzyjnego, tj. przełożonego dyscyplinarnego, nie zaś ewentualny w tym zakresie wnioski rzecznika dyscyplinarnego. Zdecydowanie bardziej przejrzysta byłaby zatem konstrukcja każdorazowego doręczania sprawozdań rzecznika dyscyplinarnego niezależnie od sformułowanego w nim wniosku co do sposobu zakończenia sprawy.

Ten krótki zarys poznania faktów w postępowaniu pierwszoinstancyjnym, którego efekty, co do zasady przekładają się na poznanie organu odwoławczego, wskazuje na pewne słabości. Wnioskiem ogólnym, jaki możemy w tym zakresie sformułować jest następujący: otóż poznanie faktów w postępowaniu dyscyplinarnym (pierwszoinstancyjnym), będące co do zasady poznanie pośrednim podmiotu rozstrzygającego oraz brak obligatoryjnego doręczania obwinionemu sprawozdania rzecznika dyscyplinarnego, przekłada się pośrednio na zakres i sposób poznania organu odwoławczego. Przyjęty model nie zapewnia obwinionemu możliwości dostatecznej aktywności w procesie poznawczym, co może przełożyć się na kształt odwołania. Dodajmy, iż stan faktyczny określony w sprawozdaniu zwykle inkorporowany jest bezkrytycznie do treści orzeczenia, chyba że przełożony dyscyplinarny uznając, że nie zostały wyjaśnione wszystkie okoliczności sprawy uchylił postanowienie o zamknięciu postępowania dowodowego i zwrócił rzecznikowi akta sprawy do uzupełnienia – art. 135j ust. 3 ustawy o Policji.

VI.

Przechodząc do drugiej z nakreślonych kwestii, mających pomóc doprecyzować specyfikę poznania organu odwoławczego, tj. wpływu treści odwołania na zakres i charakter poznania faktów w postępowaniu odwoławczym, choć częściowo i ona była już poruszana, sprecyzujmy czy treść odwołania – **wskazany w nim zakres zaskarżenia i podniesione <zarzuty> oraz wnioski odwoławcze** - wyznaczają granicę poznania organu odwoławczego?

dowodowych oskarżonego w procesie karnym - zob. I. Nowikowski, Wyjaśnienia oskarżonego jako czynność procesowa (kwestie wybrane) [w:] M. Rzewnicka-Rogacka, H. Gajewska-Kraczkowska, B.T. Bieńkowska, Wokół gwarancji współczesnego procesu karnego. Księga jubileuszowa Profesora Piotra Kruszyńskiego, Warszawa 2015, s. 317 i n.

Dodajmy, iż wcześniej sformułowaliśmy już tezę, iż kontrola odwoławcza ma charakter totalny¹⁷, a zatem o jej zakresie nie przesądzają podniesione w środku odwoławczym zarzuty, choć częściowo organ odwoławczy jest związany z kierunkiem środka odwoławczego. Doprecyzujemy, iż pomimo milczenia w tym zakresie ustawodawcy zarzuty te mogą przyjąć postać: zarzutu co do błędu w ustaleniach faktycznych przyjętych za podstawę orzeczenia, jeśli mogły one mieć wpływ na jego treść a treść art. 135l ust. 1 *in principio*; zarzut wydania orzeczenia z naruszeniem obowiązujących przepisów materialnych i przepisów procesowych, jeżeli mogło to mieć wpływ na jego treść (*arg. ex. 135r ust. 1 pkt 3*); zarzut (rażącej) niewspółmierności kary. Choć sformułowanie określonego zarzutu nie jest warunkiem przeprowadzenia w tym zakresie kontroli odwoławczej, to jednak jego sformułowanie może i powinno wywrzeć wpływ na zakres postępowania odwoławczego.

W kontekście niniejszych rozważań w szczególności uznać należy, iż **wpływ na zakres poznania organu odwoławczego winien mieć sformułowany zarzut błędu w ustaleniach faktycznych przyjętych za podstawę orzeczenia**. Zarzut taki może być połączony ze wskazaniem nowych dowodów, lecz także sformułowaniem nowych wniosków dowodowych. Dodajmy niejako na marginesie, iż treść środka odwoławczego, a w zasadzie jego kierunek (który jest kierunkiem zawsze na korzyść, jako że uprawnionym do odwołania jest tylko strona bierna) wywiera wpływ na zakres orzekania organu odwoławczego, a art. 135 n ust. 6 ustawy o Policji formułuje dodatkowo regułę *ne peius*, zgodnie z którą w postępowaniu odwoławczym wyższy przełożony dyscyplinarny nie może wymierzyć surowszej karny dyscyplinarnej, chyba że zaskarżone orzeczenie rażąco narusza prawo lub interes służby.

VII.

Trzeci z wyodrębnionych elementów pozwalających uszczegółwić konstrukcję poznania faktów odwoławczego organu rozstrzygającego dotyczy niezwykle istotnej kwestii, a mianowicie sposobu procedowania. Roboczo określono tutaj dwa alternatywne warianty, tzw. wariant z Komisją i bez Komisji. Od razu uściślijmy, iż Komisja jest organem opiniującym, nie spełnia kryterium ustanowionego dla tzw. kolektywnego organu poznającego. Jako organ doradczy wobec wyższego przełożonego dyscyplinarnego Komisja jest uczestnikiem poznania w stadium odwoławczym, jednak podobnie jak w przypadku rzecznika dyscyplinarnego Komisja pełni rolę pomocnika - zastępcy organu rozstrzygającego. Powołanie Komisji ma charakter obligatoryjny lub fakultatywny. Zgodnie z art. 135m. 1. *Ustawy o Policji wyższy przełożony dyscyplinarny w terminie 7 dni od dnia wniesienia odwołania może powołać komisję do zbadania zaskarżonego orzeczenia. W przypadku odwołania od orzeczenia o ukaraniu karą: wyznaczenia na niższe stanowisko służbowe, obniżenia stopnia, wydalenia ze służby wyższy przełożony dyscyplinarny jest obowiązany powołać komisję. Zgodnie z ust. 2. Komisja składa się z trzech oficerów w służbie stałej, z których dwóch wyznacza wyższy przełożony dyscyplinarny, a jednego właściwy zarząd wojewódzki związku zawodowego policjantów, jednak o wyznaczeniu przedstawiciela związku zawodowego do składu komisji przewodniczący zarządu wojewódzkiego związku zawodowego policjantów zawiadamia wyższego przełożonego dyscyplinarnego w terminie 3 dni od dnia otrzymania zawiadomienia o powołaniu takiej komisji. W przypadku niewyznaczenia przedstawiciela związku zawodowego, trzeciego członka komisji wyznacza wyższy*

¹⁷ Zob. np. K. Marszał, *Proces karny. Przebieg postępowania*, Katowice 2012, s. 218 i n.

przełożony dyscyplinarny. Zgodnie z ust. 4. Wyższy przełożony dyscyplinarny wyznacza przewodniczącą spośród członków komisji.

Gdy chodzi o zakres czynności dowodowych, do jakich uprawniona jest Komisja, to kwestię tę reguluje art. 135m ust. 6. ustawy o Policji, na mocy którego *Komisja może wysłuchać rzecznika dyscyplinarnego, obwinionego lub jego obrońcę*. Pojawia się pytanie czy zwrot <wysłuchać> znaczy tyle co <przesłuchać>. Zwrot ten interpretować należy raczej jako uprawnienie do wysłuchania stanowiska wskazanych podmiotów (podobnie rzecz się ma odnośnie wysłuchania obwinionego przez przełożonego dyscyplinarnego w postępowaniu pierwszoinstancyjnym). Oświadczenia te mają walor dowodowy, jednak ich złożenie ma charakter fakultatywny w tym sensie, iż nie jest wskazanym podmiotom nakazane, by w czynności tej uczestniczyli. Z taką interpretacją koresponduje brzmienie ustępu 7. interpretowanego przepisu, zgodnie z którym: *niestawiennictwo prawidłowo zawiadomionych: rzecznika dyscyplinarnego, obwinionego lub jego obrońcy nie wstrzymuje rozpoznawania sprawy. Komisja nie może samoistnie dokonywać innych czynności dowodowych*, ustawodawca zastrzegł dlań prawo zainicjowania czynności dowodowych, zgodnie z art. 135m ust. 8 ustawy o Policji Komisja może wystąpić do wyższego przełożonego dyscyplinarnego o uzupełnienie materiału dowodowego w trybie art. 135l ust. 1, a więc poprzez zlecenie ich dokonania rzecznikowi dyscyplinarnemu. W istocie zatem kompetencje Komisji w zakresie poznania faktów są ograniczone, poza prawem do wysłuchania (które *nota bene* raczej jest uprawnieniem podmiotów, które mogą zostać wysłuchane, nie zaś samej Komisji), również Komisji pośrednio styka się z materiałem dowodowym uprzednio zgromadzonym w postępowaniu pierwszoinstancyjnym, sama zaś może jedynie inicjować czynności dowodowe rzecznika dyscyplinarnego i to za pośrednictwem wyższego przełożonego dyscyplinarnego. Zgodnie z art. 135n ustawy o Policji z przeprowadzonych czynności komisja sporządza sprawozdanie wraz z wnioskiem dotyczącym sposobu załatwienia odwołania, które przedstawia wyższemu przełożonemu w terminie 21 dni od dnia jej powołania.

Pomimo ograniczonych kompetencji Komisja, zwłaszcza z uwagi na swój kolegialny skład oraz prawo do wysłuchania obwinionego, obrońcy i rzecznika dyscyplinarnego, jest organem, który może pozytywnie wpłynąć na zakres poznania organu odwoławczego. Postępowanie przed Komisją stanowi <namiastkę rozprawy>, umożliwia zajęcia stanowiska obwinionemu i obrońcy, a także zgłoszenia przez tych ostatnich nowych wniosków dowodowych, których Komisja uwzględnić wprawdzie nie może, lecz wnioski te mogą stać się postawą wystąpienia przez Komisję do wyższego przełożonego dyscyplinarnego o uzupełnienie postępowania dowodowego w trybie art. 135 l ust. 1 ustawy o Policji. Współdział Komisji w poznaniu organu odwoławczego pełni z pewnością także funkcję kontrolną organu kolektywnego (kontrola niesformalizowana) nad poznaniem organu odwoławczego. W przypadku wariantu z Komisją mamy zatem do czynienia również z poznaniem pośrednim. Wyższy przełożony dyscyplinarny w ogóle nie uczestniczy w czynnościach poznawczych, podejmując rozstrzygnięcie w oparciu o sprawozdanie. Jednak czynności Komisji – organu kolegiального – podejmowane są częściowo zgodnie z formułą poznania bezpośredniego.

W przypadku tzw. wariantu bez Komisji, wyższy przełożony dyscyplinarny, jak już wskazano, rozpoznaje sprawę na podstawie materiałów zgromadzonych w postępowaniu pierwszoinstancyjnym, co ustawodawca określa zwrotem **na podstawie stanu faktycznego ustalonego w postępowaniu odwoławczym**, a w ograniczonym zakresie: z urzędu albo w związku z treścią wniesionego odwołania może zlecić prze-

prowadzenie czynności dowodowych rzecznikowi dyscyplinarnemu prowadzącemu postępowanie dyscyplinarne. I w tym przypadku Poznanie ma charakter pośredni, choć na da się oprzeć wrażeniu, iż zwrot: <rozpoznanie sprawy następuje na podstawie stanu faktycznego ustalonego w postępowaniu dyscyplinarnym> **może skłaniać do zaniechania własnych czynności poznawczych**, nawet w obrębie poznania pośredniego <z akt>, **z jednoczesnym ograniczeniem czynności organu odwoławczego do kontroli legalności orzeczenia** <naruszenia przepisów, które mogło mieć wpływ na treść orzeczenia>, a więc przyjęciu interpretacji w niniejszym szkicu odrzuconej.

W świetle dotychczasowych ustaleń za zasadne jawi się zatem sformułowanie propozycji, *de lege lata*, by w sytuacji, w które w odwołaniu zostały sformułowane zarzuty dotyczące błędu w ustaleniach faktycznych przyjętych za podstawę orzeczenia obligatoryjnym uczestnikiem poznania w postępowaniu odwoławczym była Komisja. Wniosek taki nasuwa się jako zasadny i to niezależnie od tego, czy w wyniku przeprowadzonego postępowania odwoławczego organ dyscyplinarny wyda czy też nie orzeczenie kasatoryjne (art. 135n ust. 3 ustawy o Policji).

VIII.

Chcąc podsumować niniejsze rozważania, stanowiące jedynie zarys tytułowej problematyki, nieodparcie nasuwa się pytanie: czy istnieje alternatywa dla głębokiej reformy postępowania odwoławczego? Coroczna refleksja seminaryjna z całą mocą ujawnia istotne braki i niedociągnięcia legislacyjne ustawy o Policji w kontekście problematyki postępowania dyscyplinarnego wobec policjantów. Oczywiście taka głęboka zmiana modelu postępowania dyscyplinarnego w Policji, a także innych służbach mundurowych, wydaje się pożądana, tym bardziej, iż aktualnie ustawodawca dysponuje zdecydowanie bogatszą refleksją doktrynalną w tym zakresie. Przynajmniej hipotetycznie więc możliwe jest przygotowanie projektu zdecydowanie lepiej zredagowanego. W ramach niniejszego szkicu sformułowanych zostało kilka propozycji *de lege ferenda*, tj. odnośnie zmian dotyczących czynnościowo-decyzyjnego aspektu poznania w postępowaniu pierwszoinstancyjnym w postaci: **1) ograniczenia podstaw odmowy dostępu obwinionego do akt postępowania dyscyplinarnego, 2) obligatoryjnego doręczania obwinionemu sprawozdania rzecznika dyscyplinarnego, 3) wprowadzenia instytucji zarzutów do sprawozdania** oraz odnośnie zmiany w zakresie podmiotowego aspektu poznania w postępowaniu odwoławczym: **4) obligatoryjnego powoływania Komisji w postępowaniu odwoławczym dodatkowo także wówczas, gdy zarzut podniesiony w środku odwoławczym dotyczy błędu w ustaleniach faktycznych przyjętych za podstawę rozstrzygnięcia**. Wprowadzenie tych kilku zmian nie wpłynęłoby na zmianę modelu poznania (modelu poznania mieszanego opartego na zasadzie inkwizycyjności z wykształconą funkcją obrony), lecz przyczyniłoby się do spełnienia epistemologicznego celu postępowania dyscyplinarnego, w ramach którego ustalenia faktyczne organu podejmującego decyzję finalną byłyby ustaleniami zgodnymi z rzeczywistością.

„Dwuinstancyjność” postępowania dyscyplinarnego w służbach mundurowych

Instancyjność modelu postępowań prawnych, także w zakresie spraw dyscyplinarnych w służbach mundurowych rozumiana być może jako taka jego cecha, która nakazuje poddanie rozstrzyganej w tym postępowaniu „sprawy” kilku (co najmniej dwóm) organom, pozostającym względem siebie w relacji, którą można określić jako swego rodzaju instancyjną zależność.

Po pierwsze wypada wyjaśnić, iż „sprawą” w zakresie nas interesującym jest kwestia odpowiedzialności dyscyplinarnej za popełnienie przez funkcjonariusza określonego deliktu dyscyplinarnego. O instancyjności można zatem rozważać w odniesieniu do modelu orzekania o odpowiedzialności za czyny (zachowania) uznane przez ustawodawcę za wyczerpujące znamiona deliktu dyscyplinarnego.

Po drugie, wskazując na wzajemne relacje organów odpowiedzialnych za rozstrzyganie spraw dyscyplinarnych wskazać należy na ich wzajemne powiązanie. Więż tę stwarza ustawodawca jeśli wybiera model postępowania, w którym orzekanie w sprawie należy do więcej niż jednego organu.

Wzajemne usytuowanie względem siebie organów orzekających w danym postępowaniu modelowo może przybierać postać wertykalną, kiedy to organ usytuowany ustrojowo wyżej powołany jest do kontroli orzeczeń zapadających w postępowaniu przeprowadzonym przed organem usytuowanym niżej. W ten sposób pojawia się tzw. instancja pionowa. Wtórą kwestią jest w takim wypadku czy następuje przy tym zwiększenie liczby organów instancyjnych (np. do trzech). W ujęciu modelowym może jednak zostać przyjęta także postać horyzontalna i tzw. instancja pozioma. Tym określeniem posługujemy się, gdy to organ równorzędny w ujęciu ustrojowym, otrzymuje od ustawodawcy kompetencję do rozstrzygania o odpowiedzialności dyscyplinarnej, o której już wcześniej wypowiedział się organ pierwszej instancji.

W ten oto sposób – modelowo – tworzy się system postępowania dwuinstancyjnego. Zauważmy jednak, iż model takiego postępowania (przyjmijmy dwuinstancyjnego) prowadzi wprawdzie do dwukrotnego orzekania w sprawie dyscyplinarnej, jednak jest to zawsze wynikiem powierzenia organom wyższej instancji (pionowej czy też poziomej) uprawnień do kontroli działalności orzeczniczej i do kontroli samego orzeczenia wydanego przez organ pierwszej instancji.

Cecha dwuinstancyjności modelu kontroli orzeczeń w danym postępowaniu jest związana zatem z zaskarżalnością rozstrzygnięcia wydanego w danym postępowaniu przez organ pierwszej instancji. Ustawodawca może przy tym dowolnie kształtować charakter i właściwość środków prawnych służących zaskarżaniu orzeczeń.

Ustawodawca może przyjąć model zaskarżania orzeczeń oparty bądź na środkach odwoławczych, charakteryzujących się pewnymi stałymi cechami, bądź na środkach o innym charakterze¹.

¹ Szerzej H.Paluszkiewicz, *Sporządzanie środków odwoławczych i innych środków zaskarżenia w postępowaniu karnym i karnym skarbowym. Komentarz praktyczny z orzecnictwem i wzorami*, Warszawa 2015 i podana tam literatura.

Postępowanie to nie ma jednak nigdy charakteru postępowania z urzędu. Kontrola wydanego orzeczenia zawsze odbywa się na „wniosek”, czyli po wniesieniu przez uprawniony podmiot stosownej skargi, stanowiącej środek zaskarżenia.

Kontrola orzeczeń *in abstracto* może następować na skutek wnoszenia środków odwoławczych, które charakteryzują się m.in. cechą skargowości, dewolutywności, suspensywności i zazwyczaj także zakazem *reformationis in peius*, ale także np. na skutek środków zaskarżenia o charakterze niedewolutywnym, niesuspensywnym i nie objętych działaniem reguły zakazu orzekania na niekorzyść skarżącego (choćby takich jak kasacyjny w swej normatywnej istocie sprzeciw od wydanego orzeczenia, znany sądowej procedurze karnej)².

Niezależnie jednak od tego, jaki model zostanie ostatecznie w danym postępowaniu przyjęty, należy zauważyć, że na gruncie polskiego porządku prawnego musi on spełniać przede wszystkim standard konstytucyjny, określany mianem zasady kontroli orzeczeń. Standard ten wyprowadzany jest z treści art. 78 Konstytucji³. Zgodnie z jego treścią każda ze stron postępowania ma prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, a wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania ma określać ustawa.

Z przepisu tego, odnoszącego się także do postępowań dyscyplinarnych, wynika po pierwsze to, że prawo do zaskarżenia orzeczeń wydawanych w toku postępowania ma każda ze stron toczącego się postępowania. Po drugie – prawo do jest sformułowane w odniesieniu do orzeczeń i decyzji. Po trzecie – prawo to odnosi się tylko do tych rozstrzygnięć, które wydaje organ pierwszej instancji.

Podkreślenia wymaga także to, że Konstytucja zakłada możliwość odstępstwa od tak sformułowanej zasady kontroli orzeczeń lecz tylko postanowieniami aktu normatywnego w randze ustawy.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się (np. sprawa SK 11/99⁴), że zasada kontroli stanowi bardzo istotny czynnik urzeczywistniania sprawiedliwości proceduralnej. Innymi słowy, aby uznać dane postępowanie za rzetelne, konieczne jest by w jego przebiegu przewidziana była i normatywnie, i faktycznie możliwość poddania orzeczenia wydanego w pierwszej instancji organowi powołanemu do jego kontroli, najczęściej organowi instancyjnie nadrzędnemu.

Konstytucja nie wymaga jednak zapewnienia dwuinstancyjności postępowania, które nie ma charakteru sądowego (np. właśnie dyscyplinarnego). Wymaga natomiast zapewnienia kontroli orzeczeń, przyznając przy tym, że najlepiej jest wykonywane jednak przez organ inny niż ten, który sam orzeczenie wydawał.

Standard postępowania niesądowego, jakim jest postępowanie dyscyplinarne jest zatem nieco niższy niż w procedurach sądowych (zwłaszcza karnej), gdzie wymagania co do zaskarżalności orzeczenia sądowego formułuje art. 176 ust. 1 Konstytucji⁵, stanowiący *lex specialis* do art. 78 Konstytucji. W przepisie tym wprost mowa o tym, że postępowanie sądowe musi być dwuinstancyjne.

² K. Dudka, H. Paluszkiwicz, *Postępowanie karne*, Warszawa 2015, s. 427 i n.

³ Art. 78. Każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa.

⁴ Wyrok TK z 16 listopada 1999 r., OTK 1999, nr 7, poz. 158

⁵ Art. 176. 1. Postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne. 2. Ustrój i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy.

Natomiast w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego pojawił się pogląd, że gdy chodzi o procedury niesądowe możliwe jest by ustawowo wyłączyć możliwość zaskarżenia orzeczenia do drugiej instancji. Możliwość ta została w pewnym stopniu wykorzystana w odniesieniu do modelu postępowań dyscyplinarnych w służbach mundurowych, bowiem każda z procedur, choć w szczególach odmienna przewiduje jednak dla uczestników postępowania, a zwłaszcza dla obwinionego prawo do wniesienia od rozstrzygnięcia w kwestii odpowiedzialności dyscyplinarnej środka zaskarżenia do innego organu, stanowiącego w tym modelu organ instancyjnie wyższy. Jednak w pewnych przypadkach tych organów instancyjnie wyższych po prostu „brakuje”, a ustawodawca przyjmuje w takiej sytuacji rozwiązania szczególne.

Poza tym podkreślić wypada, że standardem w odniesieniu do postępowań dyscyplinarnych jest nie tyle „klasyczna” dwuinstancyjność rozumiana jako prawo poddania kontroli orzeczenia wydanego w pierwszej instancji przez organ dyscyplinarny innemu (niezależnemu) organowi instancyjnie wyższemu, lecz wykreowanie zasad kontrolowania orzeczeń wydawanych w toku tego postępowania i końcowo poddanie całego postępowania dyscyplinarnego kontroli sądowej. Jest to jednak domena raczej konstytucyjnej zasady prawa do sądu (art. 45 Konstytucji)⁶ aniżeli zasady dwuinstancyjności, która jak wspomniano odnosi się tylko do postępowania sądowego gdzie w obu instancjach orzekać ma organ niezależny, niezawisły i bezstronny.

Środek zaskarżenia, aby prowadził rzeczywiście do kontroli wydanego rozstrzygnięcia (a taki jest przecież jego cel) powinien być dla uprawnionych dostępny. Oznacza to, że nie tylko musi być przewidziany przez ustawę, ale także jego wykorzystanie w celu kontroli orzeczenia wydanego przez organ pierwszej instancji musi być faktycznie możliwe.

Uprawniony do skorzystania w postępowaniu dyscyplinarnym z określonego środka zaskarżenia musi zatem wiedzieć o tym, że środek taki mu przysługuje, musi wiedzieć o tym jak z prawa do zaskarżenia skorzystać, czyli kiedy, do kogo i jaki sposób wnieść skargę, musi w końcu wiedzieć jakie warunki formalne skarga ta ma spełniać, by skutecznie użyć jej do uchylecia bądź zmiany orzeczenia. Poza tym środek zaskarżenia musi dawać możliwość organowi drugiej instancji dokonania niezbędnej kontroli zaskarżonego orzeczenia. Stąd konieczność określenia także zakresu kompetencji kontrolnych organu powołanego do rozpoznania środka zaskarżenia.

Ustawodawca musi zatem dostosować środek zaskarżenia do celów, jakie ma osiągnąć postępowanie kontrolne.

Konstytucyjne prawo do zaskarzania rozstrzygnięć przysługuje każdemu uczestnikowi postępowania, w zakresie jego praw, obowiązków czy też sytuacji prawnej. Jeśli uczestnik postępowania nie wykáže swego interesu prawnego w zaskarżaniu danego rozstrzygnięcia, nie może powoływać się na konstytucyjne prawo do kontroli orzeczeń.

Wracając do postępowania dyscyplinarnego w służbach mundurowych i sposobu ukształtowania tego modelu postępowania – chciałam zwrócić uwagę na odmienne regulacje modelu zaskarzania rozstrzygnięć w postępowaniu wobec funkcjonariuszy Policji i wobec funkcjonariuszy Służby Celnej.

Pierwsza ogólna uwaga – w obu przypadkach model postępowania dyscyplinarnego (w ujęciu szerokim) kształtowany jest w ustawie ustrojowej dotyczącej każdej

⁶ Art. 45. 1. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.(...)

z tych służb mundurowych oraz w rozporządzeniu doń wykonawczym, poświęconym tylko postępowaniu w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej danej służby.

Kolejno – należy zauważyć, że w każdym z tych modeli zachowana została konstytucyjna zasada prawa do zaskarżania orzeczeń. Dotyczy to prawo przede wszystkim możliwości zaskarżenia (czyli poddania kontroli) orzeczenia rozstrzygającego o odpowiedzialności dyscyplinarnej obwinionego, ale nie jedynie. Jednak implementacja zasady kontroli do przepisów o odpowiedzialności dyscyplinarnej jest zróżnicowana.

Przy budowaniu obu modeli postępowania dyscyplinarnego ustawodawca zadbał o wskazanie w przepisach, które organy dyscyplinarne mają charakter organów pierwszoinstancyjnych, a które pełnią funkcje organu kontrolnego. W ustawie o Policji⁷ wręcz posługuje się ustawodawca określeniem organ pierwszej instancji (por. art. 135m ustawy o Policji), wskazując przy tym dokładnie do kogo ma być skierowany ewentualny środek zaskarżenia.

W ustawie o Policji ponadto ustawodawca wprost zapisał (art.135k), że postępowanie dyscyplinarne jest dwuinstancyjne. Akurat w tym wypadku wydaje się jednak, że miał na względzie raczej prawo do zaskarżenia orzeczenia, aniżeli rzeczywistą dwuinstancyjność, która wymaga – w rozumieniu art. 176 Konstytucji, aby organy powiązane instancyjnie były niezależne od stron, bezstronne i niezawisłe. Tych atrybutów organom postępowania dyscyplinarnego w służbach mundurowych przypisać jednak nie sposób (stąd kontrola sądowa ostatecznego orzeczenia).

Warto zwrócić uwagę, że w ustawie o Policji kontrola orzeczeń uruchamiana jest środkami zaskarżania w postaci odwołania i zażalenia. Środki te mają cechę dewolutywności i ich wniesienie przenosi sprawę do rozpoznania do organu usytuowanego instancyjnie wyżej niż organ orzekający po raz pierwszy. Jednak jeżeli orzeczenie albo postanowienie zostanie wydane w pierwszej instancji przez Komendanta Głównego Policji ustawa wprost stanowi, że te środki odwoławcze nie przysługują. Ustawodawca realizuje jednak standard kontroli orzeczeń poprzez środek zaskarżenia o charakterystyce bliżej nieokreślonej, do którego nakazuje stosować przepisy o odwołaniu. Jest to wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Taki środek prawny, jakkolwiek ma spełnić cele kontroli orzeczenia, to jednak nie jest środkiem odwoławczym bowiem nie posiada jego cech.⁸

W ustawie o Służbie Celnej⁹, jakkolwiek brak w niej deklaracji o dwuinstancyjności postępowania, to zachowana została reguła wskazania przez ustawodawcę organów dyscyplinarnych i ich właściwości jako organów powołanych do orzekania w pierwszej instancji i do kontroli orzeczeń. O tym, że mamy do czynienia w istocie znów tylko z zasadą kontroli orzeczeń świadczy treść art. 179 § 5¹⁰ (*od orzeczenia*

⁷ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. – o Policji (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 355 ze zm.)

⁸ Art. 135k Jeżeli orzeczenie lub postanowienie w pierwszej instancji wydał Komendant Główny Policji, odwołanie lub zażalenie nie przysługuje. Obwiniony może jednak w terminie, o którym mowa w ust. 1, zwrócić się do Komendanta Głównego Policji z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy; do wniosku tego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od orzeczeń.

⁹ Ustawa z dnia 9 października 2009 r. - o służbie celnej (Dz.U. z 2009 r., Nr 168, poz. 1323 ze zm.)

¹⁰ Art. 179. 1. Orzeczenie dyscyplinarne wraz z uzasadnieniem doręcza się funkcjonariuszowi w terminie 14 dni od dnia jego wydania.

2. Od orzeczenia dyscyplinarnego wydanego przez naczelnika urzędu celnego funkcjonariusz

dyscyplinarnego wydanego przez Szefa Służby Celnej funkcjonariusz może złożyć wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy w terminie 14 dni od dnia doręczenia orzeczenia).

Przypominając w tym miejscu uwagi dotyczące środków zaskarżenia i ich różnorodnej charakterystyki zauważyć należy, że o ile w tym postępowaniu dyscyplinarnym uruchomienie kontroli orzeczenia wydanego przez organ pierwszej instancji następuje za pomocą środka prawnego o cechach środka odwoławczego (zresztą dokładnie taką nazwą zwyczajową posłużył się ustawodawca), a zwłaszcza o cesze dewolucyjności, to już wobec braku możliwości orzekania w postępowaniu odwoławczym od orzeczeń wydanych przez szefa Służby Celnej zarówno przez organ instancyjnie wyższy, jak i usytuowany równorzędnie, przewidziany został inny środek prawny, nazwany (podobnie jak w ustawie o Policji) wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Z pewnością, w obu omawianych procedurach dyscyplinarnych nie sposób mówić w tym wypadku o instancyjności nawet w układzie horyzontalnym. Wydaje się, że mamy tu do czynienia raczej z przykładem realizowania przez ustawodawcę zasady kontroli zgodnie ze standardem konstytucyjnym określonym treścią art. 78 Konstytucji, i sytuacją, w której ustawodawca skorzystał z możliwości dowolnego ukształtowania tego wniosku jako środka zaskarżenia. Możliwość taką przewidziano w dalszej części art. 78 Konstytucji – ustawodawca wyłączył możliwość zaskarżenia orzeczenia wydanego przez najwyższy organ w obrębie danej służby mundurowej, uczynił to w ustawie i zapewnił kontrolę wydanego przez ten organ (jako organ pierwszej instancji) orzeczenia przy pomocy środka prawnego w postaci wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy.

Widać zatem wyraźnie, że we wskazanych modelach postępowań dyscyplinarnych środkami kontroli orzeczeń są środki zaskarżenia o charakterze środków odwoławczych oraz środek prawny w postaci wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy. Nie ma on jednak charakteru środka nadzwyczajnego, bowiem przysługuje od nieprawomocnych orzeczeń. W żadnym z tych postępowań dyscyplinarnych ustawodawca nie

może wnieść odwołanie do dyrektora izby celnej w terminie 14 dni od dnia doręczenia orzeczenia.

3. Od orzeczenia dyscyplinarnego wydanego przez dyrektora izby celnej funkcjonariusz może wnieść odwołanie do Szefa Służby Celnej w terminie 14 dni od dnia doręczenia orzeczenia.

4. Do orzekania kary w postępowaniu odwoławczym Szef Służby Celnej może upoważnić swojego zastępcę, dyrektora departamentu w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw finansów publicznych lub dyrektora izby celnej, który nie wydał orzeczenia dyscyplinarnego w pierwszej instancji. Przepis art. 169 ust. 5 stosuje się odpowiednio.

5. Od orzeczenia dyscyplinarnego wydanego przez Szefa Służby Celnej funkcjonariusz może złożyć wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy w terminie 14 dni od dnia doręczenia orzeczenia.

Art. 180. W postępowaniu odwoławczym nie można wymierzyć kary surowszej niż orzeczona w zaskarżonym orzeczeniu dyscyplinarnym.

Art. 181. Od orzeczeń dyscyplinarnych wydanych w postępowaniu odwoławczym lub postępowaniu z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy przysługuje prawo do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na zasadach określonych w odrębnych przepisach.

Art. 182. Kary orzeczone w postępowaniu dyscyplinarnym wykonuje kierownik urzędu z dniem uprawomocnienia się orzeczenia dyscyplinarnego.

przewiduje natomiast środka zaskarżenia o cechach kasacyjnych podobnego np. do sprzeciwu.

Na zakończenie jeszcze jedna kwestia. W ustawie o Służbie Celnej ustawodawca nakazuje stosować do kwestii nieuregulowanych, a dotyczących postępowania dyscyplinarnego odpowiednio przepisy k.p.k. Przepisy te kreują bardzo dokładnie nie tylko rzeczywistą dwuinstancyjność postępowania, ale także przewidują charakterystykę środków zaskarżenia oraz tryb postępowania zmierzający do zaskarżenia orzeczenia.

W ustawie o Policji, która ogranicza odpowiednie stosowanie przepisów k.p.k. do innych kwestii ustawodawca bardziej szczegółowo reguluje choćby takie zagadnienia, jak skuteczne wniesienie środka zaskarżenia. Mimo tych zabiegów, wydaje się jednak, iż jakkolwiek oba modele kontroli orzeczeń w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej realizują standard konstytucyjny wskazany w art. 78 Konstytucji, to jednak zakresowo model ten w odniesieniu do postępowania wobec funkcjonariuszy Służby Celnej jest znacznie pełniejszy, bowiem choć brak w ustawie deklaracji o dwuinstancyjności postępowania, właśnie poprzez odwołanie się do k.p.k.¹¹ standard samego postępowania kontrolnego wydaje się być wyższy.

¹¹ W teorii prawa dominuje pogląd, iż odpowiednie stosowanie określonych przepisów nie jest czynnością o jednolitym charakterze. W tym zakresie da się bowiem wyróżnić co najmniej trzy grupy. Do pierwszej zalicza się sytuacje, gdy przepisy prawa mają być stosowane bez żadnych zmian w ich dyspozycji (J. Nowacki: *Analogia legis*, Warszawa 1966, s. 142; A. Błachnio-Parzych: *Przepisy odsyłające systemowo (wybrane zagadnienia)*, „Państwo i Prawo” 2003 Nr 1, s. 43-45). Do drugiej grupy wypadki, gdy odnośne przepisy będą stosowane po określonych modyfikacjach. Do trzeciej zaś zalicza się natomiast te wszystkie przepisy, które w ogóle nie mogą być stosowane do drugiego zakresu odniesienia, głównie ze względu na ich bezprzedmiotowość, bądź też całkowitą sprzeczność z przepisami ustanowionymi dla tych stosunków, do których miałyby one być stosowane odpowiednio (por. J. Nowacki: *Odpowiednie stosowanie przepisów prawa*, „Państwo i Prawo” 1964, Nr 3, s. 370-371); „odpowiednie” stosowanie przepisów KPK na gruncie danej regulacji dyscyplinarnej oznacza w praktyce, że przepisy tego aktu stosuje się wprost (bez żadnej modyfikacji), stosuje się z je modyfikacją wynikającą ze specyfiki prawa dyscyplinarnego, bądź też nie stosuje się w ogóle, gdyż jako takie są bezprzedmiotowe lub sprzeczne z postanowieniami danej ustawy dyscyplinarnej; należy zatem zawsze dokonać dodatkowego ustalenia z jakim przypadkiem mamy *in casu* do czynienia. Zob. uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 28 września 2006 r., I KZP 8/06, OSNKW 2006, nr 10, poz. 87.

Bezstronność odwoławczych postępowań dyscyplinarnych w służbach mundurowych

Przedmiotem prezentowanych badań jest weryfikacja tezy, w myśl której odrębność modelu postępowania dyscyplinarnego funkcjonariuszy służb mundurowych nie godzi w gwarancje bezstronności w toku tych postępowań. Przedmiotem szczególnej uwagi w tym zakresie uczyniono etap postępowań odwoławczych.

Za podjęciem badań we wskazanym zakresie przemawiał szereg argumentów. Po pierwsze - w kontekście uregulowań międzynarodowych¹, bezstronność stanowi element, pełniący rolę swoistego gwaranta prawidłowego procedowania w państwach demokratycznych. Gwarancje bezstronności zakotwiczone są jednak nie tylko w uregulowaniach międzynarodowych, ale również w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej², przy czym przyjmuje się, że gwarancje, ustanowione w rozdziale II Konstytucji RP, odnoszą się do wszelkich postępowań represyjnych, tzn. postępowań, których celem jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania lub jakiejś sankcji - a więc także postępowań dyscyplinarnych³. W konsekwencji również przepisy ustaw regulujące postępowanie w sprawach dyscyplinarnych w służbach mundurowych zawierają stosowne rozwiązania mające służyć urzeczywistnieniu standardu bezstronności w tego rodzaju sprawach. Po drugie - postępowania dyscyplinarne są interesujące z uwagi na swój szczególny charakter. Jak wskazywał Trybunał Konstytucyjny⁴ złożony charakter odpowiedzialności dyscyplinarnej uniemożliwia jednoznaczne jej zakwalifikowanie, jako że sprawy dyscyplinarne mogą mieć charakter spraw cywilnych⁵, spraw karnych⁶, spraw administracyjnych⁷. Również w doktrynie akcentuje się rozbieżność poglądów w przedmiocie zasadności rozpatrywania odpowiedzialności dyscyplinarnej na płasz-

¹ Por. np. Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami Nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem Nr 2, Dz.U. z 1993 Nr 61, poz. 284; Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r., Dz. U. 1977, Nr 38, poz. 167, Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej Dz.Urz.U.E. C. z 2007.303.1; Amerykańska Konwencja Praw Człowieka z 22 listopada 1969 r. podpisana 22 listopada 1969 r., http://www.oas.org/dil/treaties_B-32_American_Convention_on_Human_Rights.pdf, jak też Afrykańska Karta Praw Człowieka i Ludów.

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 z sprost. i zm.

³ Zob. wyrok z dnia 08.12.1998 r., sygn. K. 41/97, orzeczenie z dnia 07.12.1993 r., sygn. K. 7/93 oraz z dnia 26.04. 1995 r., sygn. K. 11/94, a także wyrok z dnia 08.12.1998 r., sygn. K. 41/97, www.trybunal.gov.pl

⁴ Wyrok TK z dnia 02.09.2008 r. sygn. K35/06, www.trybunal.gov.pl

⁵ Jeżeli orzeczenie kary dyscyplinarnej prowadzi do ograniczenia lub pozbawienia prawa wykonywania zawodu.

⁶ Jeżeli orzeczona kara dyscyplinarna stanowi substytut kary kryminalnej lub środka karnego.

⁷ Jeżeli kara dyscyplinarna rzuca na treść stosunku administracyjnoprawnego między jednostką a organem administracji lub stosunku nadrzeczności i podporządkowania.

czyźnie karnej, administracyjnej, czy prawa pracy⁸ Po trzecie – brak opracowań literaturowych stanowiących dogłębną analizę przedstawionego na wstępie zagadnienia.

W toku badań dokonano analizy aktów prawnych, przeprowadzono analizę orzecznictwa oraz poglądów prezentowanych w doktrynie.

1. Istota bezstronności

Jak się wydaje, podejmując próbę zdefiniowania istoty bezstronności, w pierwszej kolejności należy nawiązać do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności⁹, zwrócić należy uwagę, że stanowi ona, iż każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą (art. 6). Wskazać jednak należy, że pojęcie sądu jest pojęciem autonomicznym tej Konwencji¹⁰. Bezstronność (impartiality) utożsamiana jest z brakiem uprzedzeń (prejudice) lub niechęci (bias), a przy ocenie czy sędzia lub sąd są stronniczy uwzględnia się kryteria subiektywne (odnoszące się do oceny osobistych poglądów lub interesów konkretnego sędziego w konkretnej sprawie)¹¹ oraz kryterium obiektywne (polegające na ustaleniu czy niezależnie od sytuacji osobistej któregośkolwiek z członków składu orzekającego występują realne okoliczności, mogące wzbudzić wątpliwości, co do jego bezstronności¹²). W jednym z orzeczeń ETPC wskazał, że w związku z kryterium subiektywnym osobistą bezstronność sędziego należy domniemywać przy braku dowodów przeciwnych, natomiast drugie kryterium bezstronności sędziego obejmuje ocenę, czy sędzia daje wystarczające gwarancje pozwalające wykluczyć uprawnione wątpliwości w tej kwestii¹³.

Kolejnym aktem, na który należy zwrócić uwagę jest Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych¹⁴, którego art. 14 ust. 2 stanowi, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny i bezstronny sąd, ustanowiony przez ustawę (...). Uwagę zatem zwraca fakt, że również na gruncie MPPOiP wymóg bezstronności jest postrzegany jako absolutny, a bezstronność jest rozpatrywana dwuaspektowo, z uwzględnieniem faktu, że z jednej strony nie można dopuścić, aby wyrok w sprawie był uwarunkowany osobistymi emocjami

⁸ P. Józwiak, Naruszenie zasad etyki zawodowej w służbach mundurowych jako przesłanka odpowiedzialności dyscyplinarnej w kontekście zasady *nullum crimen sine lege* [w:] P. Józwiak, K. Opaliński (red.), *Zasady etyki zawodowej w służbach mundurowych*, Piła 2013, s. 62.

⁹ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz.U. z 1993 nr 61, poz. 284.

¹⁰ P. Hofmański, A. Wróbel, *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz. Tom I* (red. L. Garlicki), Warszawa 2010, s. 309.

¹¹ Wyrok ETPC z dnia 27.01.2004 r. w sprawie *Kyprianou v. Cypr*, skarga nr 59571/08, www.echr.coe.int

¹² Wyrok ETPC z dnia 25.05.1989 r. w sprawie *Hauschildt v. Dania* skarga nr 10486/83, www.echr.coe.int, wyrok z dnia 06.06.2000 r. w sprawie *Morel v. Francja*, skarga nr 34130/96, www.echr.coe.int, wyrok ETPCz z 20.12.2005 r. w sprawie *Werner v. Polska*, skarga nr 26760/95, Lex nr 49820 za: P. Hofmański, A. Wróbel, op. cit., s. 319 i n.

¹³ Wyrok ETPC z dnia 20.12.2005 r. w sprawie *Werner v. Polska*, skarga nr 26760/95, Lex nr 49820

¹⁴ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r., Dz. U. 1977, nr 38, poz. 167.

i uprzedzeniami sędziów, względnie opiniami, jakie sobie wyrobili przed rozpoczęciem sprawy, a drugiej zaś strony sędziowie muszą być postrzegani jako bezstronni arbitrzy¹⁵.

W dalszej kolejności należy zwrócić również uwagę na Kartę Praw Podstawowych Unii Europejskiej¹⁶, formułującą prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy. Jak wskazują znawcy problemu, art. 47 KPP opiera się na orzecznictwie sądów wspólnotowych oraz jest swoistym połączeniem art. 6 i 13 EKPC¹⁷, jednak zasadniczo ochrona gwarantowana przez KPP jest bardziej rozległa¹⁸. Brak szerszych rozważań na temat istoty bezstronności, w rozumieniu KPP skłania do wniosku, że akt ten nie nadaje temu terminowi swoistego znaczenia. Natomiast wyraźne odwołania do EKPC pozwalają przyjąć, że pojęcie to powinno być interpretowane w sposób przyjęty w rozumieniu art. 6 Konwencji.

W Konstytucji RP pojęcie „bezstronności” pojawia się trzykrotnie, przy czym w pierwszym przypadku dotyczy bezstronności władz publicznych w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych (art. 25), w drugim przypadku dotyczy celów działania korpusu służby cywilnej (art. 153). Natomiast w art. 45 Konstytucji RP stanowi, że każdy ma prawo do rozpatrzenia sprawy przez bezstronny sąd.

Podsumowując, bezstronność jest przymiotem, który co do zasady kojarzony jest z organem sądowym, a więc rozstrzygającym organem ochrony prawnej¹⁹. Koncentrując dalsze rozważania na gruncie prawa polskiego podkreślić trzeba, że bezstronności sądu w nierozdzielny sposób pozostają związane z niezawisłością sędziowską, na którą składa się kilka elementów, a mianowicie: 1) bezstronność w stosunku do uczestników postępowania, 2) niezależność wobec organów (instytucji) pozasądowych, 3) samodzielność sędziego wobec władz i innych organów sądowych, 4) niezależność od wpływu czynników politycznych, zwłaszcza partii politycznych, 5) wewnętrzna niezależność sędziego²⁰. Dlatego też, jak wskazuje się w literaturze przedmiotu szczególnie drastyczną postacią sprzeniewierzenia się obowiązkom łączącym się z zasadą niezawisłości jest naruszenie obowiązku zachowania przez sędziego bezstronności, co między innymi może polegać na dostosowywaniu treści wydawanych orzeczeń do sugestii czy poleceń przekazywanych sędziemu z zewnątrz, i do antycypowania tych sugestii z myślą o wypływających z tego korzyściach²¹. Bezstronność sędziego jest niezbywalną cechą władzy sądowniczej, a zarazem przymiotem, wraz z

¹⁵ R. Wieruszewski R. (red.), A. Gliszczyńska-Grabias, K. Sękowska-Kozłowska, W. Sobczak, L. Wiśniewski, Międzynarodowy pakt praw obywatelskich (osobistych) i politycznych. Komentarz., Lex 2012 nr 135316.

¹⁶ Dz.Urz.U.E. C. z 2007.303.1.

¹⁷ E. Dynia, Prawo do sądu w świetle Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności i Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej [w:] Karta Praw Podstawowych w europejskim i krajowym porządku prawnym (red. A. Wróbel), Warszawa 2009, s. 220

¹⁸ M. P. Baran, Stosowanie z urzędu prawa Unii Europejskiej przez sądy krajowe, Lex 2014 nr 189297

¹⁹ A. Dragan, M.D. Korzeniowska, Organy ochrony prawnej w wybranych krajach Unii Europejskiej, Kancelaria Senatu 2011, s. 3.

²⁰ Z. Czeszejko-Sochacki, Prawo do sądu w świetle Konstytucji RP, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11-12, s. 99-100

²¹ T. Kuczyński, Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz, Lex 2009 nr 7895.

utrata którego sędzieja traci kwalifikacje do spełniania swoich funkcji²². Jak wskazują znawcy problemu istotą bezstronności nie jest pozbawienie sądu oparcia w jakichkolwiek kryteriach, lecz jasne oddzielenie motywów "zasadnych" od "nieuzasadnionych", tj. takich, których zastosowanie budziłoby podejrzenia o stronniczość, przy czym w szczególności nie sprzyja bezstronności wartościowanie na podstawie osobistych uprzedzeń lub w sposób całkowicie dowolny, choć kryteria są nieodzowne, by w ogóle można było mówić o bezstronności²³.

2. Istota odpowiedzialności dyscyplinarnej i odpowiedzialność dyscyplinarna służb mundurowych

Instytucja odpowiedzialności dyscyplinarnej nie jest jednolita i stanowi szczególne rozwiązanie służące dyscyplinowaniu i kontroli członków konkretnych grup zawodowych. Wspomniana niejednorodność wydaje się wynikać m.in. z faktu, że kategoria służb mundurowych nie jest kategorią jednolitą²⁴, choćby z uwagi na brak ustawowego określenia pojęcia służb mundurowych, do których zalicza się Policję, Straż Graniczną, Państwową Straż Pożarną, Biuro Ochrony Rządu, Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencję Wywiadu, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Służbę Więzienną, Służbę Kontrwywiadu Wojskowego i Służbę Wywiadu Wojskowego²⁵. Pomimo niejednorodności odpowiedzialności dyscyplinarnej, w literaturze przedmiotu wymienia się pewne wspólne wszystkim rodzajom odpowiedzialności dyscyplinarnej cele, wskazując na cel: ochronny, ogólnoprewencyjny, afirmacyjny, szczególnoprewencyjny, wychowawczy, gwarancyjny, stabilizacyjny, integracyjny i konfidencyjny²⁶.

Trybunał Konstytucyjny definiując istotę postępowań dyscyplinarnych, zauważył, że odpowiedzialność dyscyplinarna związana jest z czynami, które godzą w reguły deontologiczne wykształcone w ramach konkretnego zawodu, i ukierunkowana jest na obronę jego honoru i godności²⁷. Trybunał podkreślił wówczas, że odpowiedzialność dyscyplinarna związana może być z czynami, które nie podlegają odpowiedzialności karnej, a odpowiednie stosowanie przepisów kodeksu postępowania karnego nie oznacza, że postępowanie dyscyplinarne staje się postępowaniem karnym. Służby mundurowe stanowią zatem grupę, w odniesieniu do której postępowania dyscyplinarne nabierają szczególnego znaczenia, z uwagi na charakterystyczne dla tej grupy znamiona deliktów dyscyplinarnych, stosunkowo najszerszy katalog środków odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz zasadę, że od drugoinstancyjnego orzeczenia dyscyplinarnego przysługuje skarga do sądu administracyjnego²⁸. Uzasadniając celowość objęcia służb mundurowych odpowiedzialnością dyscyplinarną, można wskazać na, charakter powierzonych tym służbom zadań i kompetencji pozwalających na ingerencję w sferę obywatelskich wolności i praw oraz związane z tą działalnością publicz-

²² Wyrok TK z dnia 27.01.1999 r. sygn. K 1/98, www.trybunal.gov.pl

²³ B. Wojciech, Bezstronność światopoglądowa władz publicznych w Konstytucji RP, Lex 2011 nr 122604.

²⁴ Wyrok TK z dnia 02.09.2008 r. sygn. K 35/06, www.trybunal.gov.pl

²⁵ A.M. Liwo, Status służb mundurowych i funkcjonariuszy w nich zatrudnionych, Warszawa 2013, s. 77.

²⁶ R. Giętkowski, Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie polskim, Gdańsk 2013.

²⁷ Wyrok TK z dnia 27.02.2001 r. sygn. K. 22/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 48.

²⁸ R. Giętkowski, Odpowiedzialność..., s. 80.

ne zaufanie, a także na potrzebę budowania i umacniania wiarygodności tych służb w oczach opinii publicznej²⁹.

3. Standard bezstronności w postępowaniach dyscyplinarnych

Gwarancje, ustanowione w rozdziale II Konstytucji, odnoszą się do wszelkich postępowań represyjnych, tzn. postępowań, których celem jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania lub jakiejś sankcji, a więc także postępowań dyscyplinarnych³⁰. Wniosek ten Trybunał Konstytucyjny wyprowadził z zasady demokratycznego państwa prawnego³¹, a następnie podtrzymał ten pogląd po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r., wskazując, że m.in. formułujący gwarancje bezstronności postępowania sądowego przepis art. 45, znajduje zastosowanie do oceny nie tylko regulacji o stricte karnym charakterze, ale też odpowiednio do innych regulacji o represyjnym charakterze³². Jednocześnie jednak - jak wskazał TK - z brzmienia Konstytucji i aktów międzynarodowych wiążących Polskę nie wynika konieczność rozpatrywania spraw dyscyplinarnych od początku do końca przez organy, które spełniają wszystkie gwarancje art. 45 ust. 1 Konstytucji, o ile ich rozstrzygnięcia poddawane są następnie faktycznej i prawnej kontroli organu mającego wszelkie znamiona sądu³³. Podkreślić przy tym należy, że „przyjęcie takiej koncepcji postępowania dyscyplinarnego, w której sąd posiada uprawnienie do kontroli prawidłowości postępowania dyscyplinarnego, a w konsekwencji do uchylecia wydanego orzeczenia komisji dyscyplinarnej, gwarantuje wystarczający standard ochrony konstytucyjnej (...)”³⁴. Analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wydaje się prowadzić do wniosku, że odrębną rzeczą jest stworzenie mechanizmów bezstronności organu orzekającego, a oddzielną urzeczywistnienie gwarancji do rozpatrzenia sprawy w sposób bezstronny. Jak się bowiem zauważa, w postępowaniach w sprawie ustalenia odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy służb mundurowych realizowany jest szereg gwarancji wynikających z istoty prawa do sądu. Jednakże organy powołane do rozstrzygania o odpowiedzialności dyscyplinarnej nie mają charakteru „sądu” i nie znajdują do nich zastosowania wszystkie gwarancje bezstronności³⁵. Gwarancją poszanowania praw i wolności obwinionego, w toku postępowań dyscyplinarnych, jest zapewnienie kontroli sądowej orzeczeń³⁶.

4. Bezstronność postępowań dyscyplinarnych poszczególnych służb mundurowych

Szczególny charakter, jaki cechuje postępowania dyscyplinarne jest zdeterminowany chociażby faktem, że ocena konkretnego zachowania dotyka innych aspektów i innego rodzaju winy niż w wypadku czynów zabronionych przez prawo karne, nie

²⁹ Wyrok TK z 08 października 2001 r. sygn. K 36/00, www.trybunal.gov.pl

³⁰ Orzeczenie TK z dnia 07.12.1993 r. sygn. K 7/93, www.trybunal.gov.pl

³¹ Orzeczenie TK z dnia 11.04.1995 r., K. 11/94, www.trybunal.gov.pl

³² Wyrok TK z dnia 08.12.1998 r. sygn.41/97, www.trybunal.gov.pl

³³ Wyrok ETPC z dnia 23.06.1981 r. w sprawie *Le Compte, Van Leuven i De Meyere przeciwko Belgii*, skarga nr 6878/75

³⁴ Wyrok TK z dnia 29.01.2013 r. sygn. SK 28/11, www.trybunal.gov.pl

³⁵ Wyrok TK z dnia 24.10.2007 r. sygn. SK 7/06, www.trybunal.gov.pl

³⁶ Wyrok TK z dnia 25.06.2012 r. sygn. SK 9/10, www.trybunal.gov.pl

jest dokonywana przez sądy i często dotyczy czynów niestanowiących przestępstw³⁷. Stąd też celowym wydaje się zbadanie, jak wyglądają uregulowania urzeczywistniające konstytucyjne gwarancje bezstronności odwoławczych postępowań dyscyplinarnych, zawarte w ustawach regulujących zasady funkcjonowania poszczególnych służb mundurowych.

a) Policja

Reguły odpowiedzialności dyscyplinarnej policjantów zawarte zostały w Rozdziale 10 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji³⁸. W myśl art. 132 ust. 1 tej ustawy policjant odpowiada dyscyplinarnie za popełnienie przewinienia dyscyplinarnego polegającego na naruszeniu dyscypliny służbowej lub nieprzestrzeganiu zasad etyki zawodowej, przy czym naruszenie dyscypliny służbowej stanowi czyn policjanta polegający na zawinionym przekroczeniu uprawnień lub niewykonaniu obowiązków wynikających z przepisów prawa lub rozkazów i poleceń wydanych przez przełożonych uprawnionych na podstawie tych przepisów. Postępowanie dyscyplinarne jest dwuinstancyjne, a od wydanego w I instancji orzeczenia przełożonego dyscyplinarnego odwołanie wnosi się do wyższego przełożonego dyscyplinarnego (art. 135k). Co do zasady przełożonym dyscyplinarnym jest Komendant Główny Policji, Komendant CBŚP, komendanci wojewódzcy i powiatowi (miejscy) Policji oraz komendanci szkół policyjnych (art. 133 ust. 1 w zw. z art. 32 ust 1). Wyższych przełożonych dyscyplinarnych określa art. 133 ust. 8 ustawy o Policji. Przepis art. 135c ustawy o Policji reguluje wyłączenie od udziału w postępowaniu dyscyplinarnym, stanowiąc że przełożony dyscyplinarny lub rzecznik dyscyplinarny podlega wyłączeniu m.in. w przypadku gdy między nim a obwinionym lub osobą pokrzywdzoną przez obwinionego zachodzi stosunek osobisty mogący wywołać wątpliwości co do jego bezstronności (art. 135c ust. 1 pkt 4). Stosownie do treści art. 135j ustawy o Policji na podstawie oceny zebranego w postępowaniu dyscyplinarnym materiału dowodowego orzeczenie wydaje przełożony dyscyplinarny. Od orzeczenia wydanego w pierwszej instancji obwinionemu przysługuje odwołanie do wyższego przełożonego dyscyplinarnego za pośrednictwem przełożonego, który wydał orzeczenie w pierwszej instancji. Wyższy przełożony dyscyplinarny w terminie 7 dni od dnia wniesienia odwołania może (a w niektórych przypadkach jest zobowiązany) powołać komisję do zbadania zaskarżonego orzeczenia. Do członków komisji odpowiednie zastosowanie znajduje przepis art. 135c ust. 1-3 ustawy o Policji regulujący zagadnienie wyłączenia przełożonego dyscyplinarnego lub rzecznika dyscyplinarnego. Istotą postępowania odwoławczego jest zapewnienie obwinionemu prawa do dwukrotnego rozpatrzenia i rozstrzygnięcia sprawy. Zasadniczo dokonują tego dwa różne organy. Zauważyć jednak trzeba, że w przypadku gdy orzeczenie w I instancji wydał Komendant Główny Policji, obwiniony może wnieść o ponowne rozpatrzenie przez niego sprawy. Od orzeczenia oraz postanowienia kończącego postępowanie dyscyplinarne policjantowi przysługuje prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

Postępowanie dyscyplinarne policjantów wszczynane jest przez przełożonego dyscyplinarnego i jest prowadzone przez powoływanego przez przełożonego spośród funkcjonariuszy danej służby rzecznika dyscyplinarnego. Z tej tylko przyczyny wąt-

³⁷ Wyrok TK z dnia 15.01.2007 r., sygn. P 19/06, www.trybunal.gov.pl

³⁸ Dz.U. 2015, poz. 355 – dalej również jako: ustawa o Policji

pliwości budzić musi zachowanie wszystkich gwarancji prawa do sądu w toku postępowań dyscyplinarnych policjantów. Trybunał Konstytucyjny wskazał jednak, że powierzenie przełożonym dyscyplinarnym wymierzania kar dyscyplinarnych nie narusza art. 77 ust. 2 Konstytucji, ani prawa do uruchomienia procedury przed niezależnym, bezstronnym i niezawisłym sądem zawartego w art. 45 ust. 1 Konstytucji³⁹.

Zarzut braku bezstronności postępowań dyscyplinarnych prowadzonych wobec policjantów stanowi przedmiot skarg wnoszonych do sądów administracyjnych⁴⁰. Elementem, który bywa szczególnie akcentowany jest zagadnienie zależności pomiędzy obwinionym a jego zwierzchnikiem, a także funkcjonowania organizacji hierarchicznej w Policji oraz zasadności apriorycznego kwestionowania bezstronności przełożonego⁴¹. Analiza orzecznictwa prowadzi do wniosku, że badając ten aspekt sądy administracyjne wskazują, że w języku prawniczym bezstronność określa się jako niezależność (niezawisłość) strukturalną organu, co umożliwi prawidłową ocenę zdarzeń, a także brak uprzedniego nastawienia do stron i innych osób uczestniczących w postępowaniu⁴². Kontrolując zaskarżone orzeczenia sądy ustalają zatem: wcześniejsze nastawienie do obwinionego oraz to na ile wyczerpujące i wszechstronne było postępowanie dowodowe oraz obszerne i merytoryczne jest uzasadnienie wydanego orzeczenia dyscyplinarnego⁴³.

b) Straż Graniczna

Zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy Straży Granicznej reguluje Rozdział 14 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o straży granicznej⁴⁴. Funkcjonariusz podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej za naruszenie dyscypliny służbowej, nieprzestrzeganie zasad etyki zawodowej, a zwłaszcza honoru, godności i dobrego imienia służby, oraz w innych przypadkach określonych w ustawie. Postępowanie dyscyplinarne jest dwuinstancyjne, a co do zasady wymierzenie kary należy do komendantów oddziałów Straży Granicznej, komendantów ośrodków szkolenia Straży Granicznej, komendantów ośrodków Straży Granicznej oraz kierowników komórek organizacyjnych Komendy Głównej; dowódcy kontyngentu Straży Granicznej wydzielonego do realizacji zadań poza granicami państwa; Komendanta Głównego Straży Granicznej. Zasadniczo odwołanie przysługuje do Komendanta Głównego Straży Granicznej. Na orzeczenie kończące postępowanie dyscyplinarne funkcjonariuszom przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Z woli ustawodawcy tryb przeprowadzania postępowań dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy Straży Granicznej określa rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 czerwca 2002 r. w sprawie przeprowadzania postępowania dyscyplinarnego wobec funkcjonariuszy Straży Granicznej⁴⁵. Stosownie do treści § 14 ust. 1-3 tego rozporządzenia, postępowanie dyscyplinarne prowadzi przełożony właściwy w sprawach dyscyplinarnych lub wyznaczony przez niego funkcjonariusz, przy czym, do prowadzenia postępowania

³⁹ Wyrok TK z dnia 02.09.2008 r. sygn. K 35/06, www.trybunal.gov.pl

⁴⁰ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 18.01.2016 r. sygn. IV SA/Gl 450/15, wyrok WSA w Białymstoku z dnia 06.06.2013 r. sygn. II SA/Bk 65/13, www.nsa.gov.pl

⁴¹ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 15.02.2012 r. sygn. II SA/Sz 1248/11, www.nsa.gov.pl

⁴² Wyrok NSA z dnia 31.01.2013 r. sygn. I OSK 1549/12, www.nsa.gov.pl

⁴³ Wyrok NSA z dnia 29.11.2013 r. sygn. I OSK 2501/12, www.nsa.gov.pl

⁴⁴ Dz.U.2014, poz. 1402

⁴⁵ Dz.U. 2002 r. Nr 118, poz. 1015

dyscyplinarnego wyznacza się funkcjonariusza w stopniu nie niższym od stopnia posiadanego przez obwinionego albo zajmującego, co najmniej równorzędne z nim stanowisko służbowe. Ponadto, funkcjonariusza wyłącza się z udziału w postępowaniu dyscyplinarnym, jeżeli między nim a obwinionym lub pokrzywdzonym zachodzi stosunek osobisty mogący wywołać wątpliwości, co do bezstronności prowadzącego postępowanie.

Na gruncie sprawy w przedmiocie skargi na orzeczenie o ukaraniu karą dyscyplinarną wydalenia ze służby w Straży Granicznej, Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił uwagę, że cechą postępowania dyscyplinarnego, jest to, iż organem wydającym orzeczenie jest albo organ samorządu zawodowego, albo przełożony - wynika to z genezy sądownictwa dyscyplinarnego, jako sądu równych. W takiej sytuacji konieczne jest zapewnienie możliwości odwołania się strony postępowania dyscyplinarnego do niezawisłego i bezstronnego sądu i takie gwarancje ustawodawca w ustawie o Straży Granicznej zapewnił, bowiem o wydaleniu ze służby funkcjonariuszowi przysługuje, bowiem skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego⁴⁶.

Ubocznie jedynie wskazać można, że uregulowania dotyczące postępowań odwoławczych w sprawach funkcjonariuszy Straży Granicznej, były kwestionowane przez Trybunał Konstytucyjny właśnie z uwagi na uchybienie standardom prawa do sądu i sprawiedliwości proceduralnej. Akcentując konieczność respektowania w postępowaniach dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej, gwarancji zawartych w przepisach art. 45 i art. 78 Konstytucji⁴⁷ Trybunał zakwestionował rozwiązanie prawne, które dopuszczało wydanie orzeczenia w pierwszej instancji przez Komendanta Głównego Straży Granicznej i pozbawiało obwinionego możliwości zweryfikowania podjętego wobec niego rozstrzygnięcia przez inny organ, niż już orzekający w sprawie. Działo się tak m.in. z tego powodu, że obowiązujący w tym samym czasie przepis art. 19 pkt 3 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym⁴⁸ stanowił, że sąd ten nie jest właściwy w sprawach dyscyplinarnych⁴⁹.

c) Państwowa Straż Pożarna

Kwestię odpowiedzialności dyscyplinarnej strażaków uregulowano w Rozdziale 11 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej⁵⁰. Strażak odpowiada dyscyplinarnie za zawinione, nienależyte wykonywanie obowiązków służbowych oraz za czyny sprzeczne ze złożonym ślubowaniem, jak również za popełnione przestępstwa lub wykroczenia, niezależnie od odpowiedzialności karnej. W sprawach dyscyplinarnych orzekają komisje dyscyplinarne, przy czym Komisja dyscyplinarna orzeka w składzie trzech członków, a odwoławcza komisja dyscyplinarna w składzie pięciu członków (art. 122). Stosownie do treści art. 124 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej na orzeczenie kończące postępowanie dyscyplinarne w drugiej instancji stronie przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Szczegółową organizację komisji dyscyplinarnych oraz szczegółowe zasady wykonywania kar dyscyplinarnych wobec strażaków Państwowej Straży Pożarnej uregulowano w rozporządzeniu z dnia 21 listo-

⁴⁶ Wyrok NSA z dnia 17.11.2005 r. sygn. I OSK 263/05, www.nsa.gov.pl

⁴⁷ Wyrok TK z dnia 08.12.1998 r. sygn. K 41/97, www.trybunal.gov.pl

⁴⁸ Dz.U. nr 74, poz. 368 ze zm.

⁴⁹ Wyrok TK z dnia 16.11.1999 r. sygn. SK 11/99, www.trybunal.gov.pl

⁵⁰ Dz.U. 2016, poz. 603 – dalej również jako: ustawa o PSP.

pada 1997 r.⁵¹. Należy jednak zwrócić uwagę, że ani ustawa, ani rozporządzenie nie określają zasad wyłączenia członków komisji dyscyplinarnych od orzekania. Przepisy ustawy stanowią, że członkowie komisji dyscyplinarnych są niezawisli w zakresie orzecznictwa dyscyplinarnego oraz nie są związani rozstrzygnięciami innych organów stosujących prawo, z wyjątkiem prawomocnych wyroków sądowych (art. 121 ust. 5).

Podkreślenia wymaga, że uregulowania w zakresie postępowań odwoławczych w sprawach dyscyplinarnych strażaków, a w szczególności urzeczywistnienie w nim gwarancji bezstronności sądu stanowiły impuls inicjujący podjęcie uchwały przez Naczelny Sąd Administracyjny. W uzasadnieniu uchwały NSA zwrócił uwagę na istnienie uproszczonych i zwykłych postępowań dyscyplinarnych oraz podkreślił, że prokonstytucyjna wykładnia przepisów ustawy o PSP, nie może prowadzić do odmiennych wniosków, niż ten, że każdemu ukaranemu strażakowi przysługuje skorzystanie z ustawowej możliwości rozpatrzenia sprawy przez komisje dyscyplinarne w dwóch instancjach, oraz prawo skargi do sądu administracyjnego⁵².

Przepis art.124n ustawy o PSP stanowi, że w sprawach nieuregulowanych w Rozdziale 11, w zakresie postępowania dyscyplinarnego stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu postępowania karnego. Odpowiednie stosowanie, przepisów, zgodnie z utrwalonym stanowiskiem judykatury, oznacza – stosowanie przepisów wprost, czyli w całości, bądź z modyfikacjami odpowiednimi ze względu na specyfikę danej regulacji prawnej, bądź niestosowanie ich wcale. Sądy podkreślają, że celem takiej regulacji nie jest nadanie postępowaniu dyscyplinarnemu cech postępowania karnego, lecz jedynie zapewnienie osobie obwinionej praw i gwarancji służących zabezpieczeniu jej interesów w postępowaniu dyscyplinarnym⁵³.

d) Biuro Ochrony Rządu

Zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu reguluje Rozdział 9 ustawy z dnia 15 marca 2001 r. o Biorze Ochrony Rządu⁵⁴. Funkcjonariusz ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną za popełnione przestępstwa i wykroczenia, niezależnie od odpowiedzialności karnej. Postępowanie dyscyplinarne jest jednoinstancyjne (art. 123 ust. 5). Na mocy delegacji ustawowej, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji rozporządzeniem z dnia 27 maja 2002 r. w sprawie warunków i trybu przeprowadzania postępowania dyscyplinarnego wobec funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu⁵⁵ postanowił, że władzę dyscyplinarną w stosunku do funkcjonariuszy pełniących służbę w podległych im komórkach organizacyjnych Biura Ochrony Rządu posiadają przełożeni właściwi w sprawach dyscyplinarnych i bezpośredni przełożeni funkcjonariuszy. Zasadniczo postępowanie dyscyplinarne wszczyna przełożony właściwy w sprawach dyscyplinarnych. Postępowanie dyscyplinarne prowadzi przełożony, który wydał postanowienie o jego wszczęciu, lub wyznaczony przez niego funkcjonariusz. Jednakże, Szef Biura Ochrony Rządu ze względu na wagę i zawilóść sprawy, z własnej inicjatywy lub na wniosek przełożonego, który wydał postanowienie o wszczęciu postępowania, może powołać spośród funkcjonariuszy komisję

⁵¹ Dz.U. 1997 r. nr 144, poz. 968.

⁵² Uchwała NSA z dnia 10.01.2011 r. sygn. I OPS 4/10, www.nsa.gov.pl

⁵³ Wyrok NSA z dnia 02.04.2015 r. sygn. I OSK 2157/14, www.nsa.gov.pl

⁵⁴ Dz.U. 2016, poz. 552 – dalej również jako: ustawa o BOR.

⁵⁵ Dz.U. 2002 Nr 78, poz. 711.

do przeprowadzenia postępowania dyscyplinarnego, określając jej skład i wyznaczając przewodniczącego, kierującego pracami komisji (§ 16 ust. 1). Wówczas stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące prowadzenia postępowania dyscyplinarnego przez wyznaczonego funkcjonariusza. Zastosowanie znajduje wtedy również przepis § 14 ust. 1 pkt 5 stanowiący, że prowadzący postępowanie dyscyplinarne jest obowiązany wyłączyć się z udziału w tym postępowaniu, jeżeli pomiędzy nim a obwinionym zachodzi stosunek osobisty mogący wywołać wątpliwości, co do bezstronności prowadzącego postępowanie. Prowadzący postępowanie bada z urzędu, czy nie zachodzą okoliczności uzasadniające jego wyłączenie od udziału w postępowaniu dyscyplinarnym. Z woli ustawodawcy na orzeczenie kończące postępowanie dyscyplinarne funkcjonariuszowi przysługuje skarga do sądu administracyjnego. W tym zakresie uwagę zwraca rozporządzenie z dnia 27 maja 2002 r. w sprawie warunków i trybu przeprowadzania postępowania dyscyplinarnego wobec funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu, ponieważ § 28 pkt 7 stanowi, że orzeczenie dyscyplinarne zawiera „pouczenie o prawie do wniesienia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego”. Jakkolwiek, brzmienie wskazanego przepisu było poprawne w dacie wejścia rozporządzenia w życie (jeszcze przed 2004 r.), to należy wskazać, że aktualnie wbrew literalnemu brzmieniu wskazanego przepisu skargę wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie⁵⁶.

e) Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencja Wywiadu

Zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji wywiadu uregulowane zostały w Rozdziale 10 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu⁵⁷. Ustawa stanowi, że na orzeczenie kończące postępowanie dyscyplinarne wydane w wyniku rozpatrzenia odwołania funkcjonariuszowi przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Natomiast szczegółowe zasady i tryb udzielania wyróżnień, przeprowadzania postępowań dyscyplinarnych, wymierzania i wykonywania kar oraz odwoływania się od wymierzonych kar, a także właściwość przełożonych w tych sprawach, z woli ustawodawcy, określa ją dwa rozporządzenia. Pierwsze, to rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2004 r. w sprawie udzielania wyróżnień i przeprowadzania postępowań dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego⁵⁸. Władzę dyscyplinarną wobec wszystkich funkcjonariuszy posiada Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Natomiast kierownik jednostki organizacyjnej Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego posiada władzę dyscyplinarną wobec funkcjonariuszy pełniących służbę w podległej jednostce organizacyjnej, z wyłączeniem funkcjonariuszy zajmujących stanowisko zastępcy kierownika jednostki organizacyjnej. Postępowanie dyscyplinarne jest prowadzone przez rzecznika dyscyplinarnego. Przepisy stanowią, że rzecznik dyscyplinarne wyłącza się od prowadzenia czynności wyjaśniających lub postępowania dyscyplinarnego, m.in. jeżeli między nim a obwinionym lub osobą pokrzywdzoną zachodzi stosunek osobisty mogący wywołać wątpliwości co do bezstronności. Zwrócić jednak należy uwagę, że rozporzą-

⁵⁶ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 05.05.2011 r. sygn. VIII SA/Wa 29/11, www.nsa.gov.pl

⁵⁷ Dz.U. 2015, poz. 1929 – dalej również jako: ustawa o ABW.

⁵⁸ Dz.U. 2014, poz. 60.

dzenie reguluje kwestię wyłączenia rzecznika dyscyplinarnego, a to przełożony wydaje orzeczenie (§ 27). Przepis § 53 rozporządzenia stanowi natomiast, że w sprawach nieuregulowanych w rozporządzeniu, w zakresie postępowania dyscyplinarnego, stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu postępowania karnego⁵⁹. W tej kwestii należy zwrócić uwagę, że przepisy k.p.k. nie regulują kwestii wyłączenia ani organu administracji, ani jego pracownika, przez co nie ma możliwości zastosowania tych przepisów odpowiednio do postępowania uregulowanego przepisami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2004 r.⁶⁰. Natomiast Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego jest centralnym organem administracji rządowej i jako taki podlega ograniczeniom zawartym w rozdziale 5 działu I k.p.a.⁶¹, który określa podstawy wyłączenia pracownika organu, służąc realizacji zagwarantowanym w art. 78 Konstytucji RP prawom strony postępowania do bezstronnego rozpoznania sprawy⁶². Postępowania dyscyplinarne jest dwuinstancyjne, a odwołanie od orzeczenia składa się na piśmie Szefowi Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, w terminie 7 dni od dnia jego doręczenia, za pośrednictwem przełożonego, który wydał orzeczenie. Stosownie do treści § 36 pkt 7 orzeczenie odwoławcze zawiera pouczenie o prawie wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Drugie, to rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 sierpnia 2003 r. w sprawie udzielania wyróżnień i przeprowadzania postępowań dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy Agencji Wywiadu⁶³. Władzę dyscyplinarną wobec wszystkich funkcjonariuszy Agencji Wywiadu posiada Szef Agencji Wywiadu, natomiast, kierownicy jednostek organizacyjnych Agencji Wywiadu posiadają poza określonymi w rozporządzeniu wyjątkami) władzę dyscyplinarną wobec funkcjonariuszy pełniących służbę w podległych jednostkach organizacyjnych. W myśl § 14 ust. 1 rozporządzenia w sprawie postępowań dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy Agencji Wywiadu, postępowanie dyscyplinarne prowadzi rzecznik dyscyplinarny wyznaczony przez kierownika jednostki organizacyjnej Agencji Wywiadu. Rzecznika dyscyplinarnego wyłącza się od prowadzenia postępowania dyscyplinarnego, jeżeli między nim a obwinionym lub osobą pokrzywdzoną zachodzi stosunek osobisty mogący wywołać wątpliwości, co do bezstronności prowadzącego postępowanie (§ 18 ust. 1 pkt 5), a rzecznik jest zobowiązany z urzędu zbadać czy nie zachodzą okoliczności uzasadniające jego wyłączenie od udziału w postępowaniu dyscyplinarnym. Na podstawie zebranego w sprawie materiału dowodowego orzeczenie wydaje przełożony (§ 28 ust. 1). Od orzeczenia dyscyplinarnego wydanego w I instancji możliwe jest wniesienie odwołania do Szefa Agencji Wywiadu. W tym miejscu należy jednak zwrócić uwagę, że w przypadku, gdy orzeczenie pierwszoinstancyjne wydał Szef Agencji Wywiadu, stronie przysługuje prawo wniesienia o ponowne rozpatrzenie sprawy. Jakkolwiek, analogiczne rozwiązanie przyjęto również w przypadku pierwszoinstancyjnej decyzji Szefa ABW, Komendanta Głównego Policji, czy Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego, to należy zwrócić uwagę, że wniosek o ponowne rozpatrzenie nie spełnia podstawowego warunku środka odwoławczego, tzn. nie uruchamia toku instancji, rozumianego jako przeję-

⁵⁹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego, Dz.U.z 1997 r. nr 89, poz. 555 – dalej również jako: k.p.k.

⁶⁰ Wyrok NSA z dnia 23.03.2012 r., sygn. I OSK 2401/11, www.nsa.gov.pl

⁶¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2016, poz. 23.

⁶² Wyrok NSA z dnia 20.02.2014 r. sygn. I OSK 2775/12, www.nsa.gov.pl

⁶³ Dz.U. 2013, poz. 1420.

cie kompetencji do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy z jednej do drugiej instancji, a w konsekwencji rodził wątpliwości m.in. w kontekście gwarancji bezstronności. Zagadnienie to stanowiło przedmiot obszernych rozważań orzecznictwa⁶⁴ i doktryny⁶⁵. Niezależnie jednak od istoty tego sporu, został on już rozstrzygnięty. Orzeczenie drugoinstancyjne w postępowaniu dyscyplinarnym, powinno – jak przewidują przepisy - zawierać pouczenie o prawie wniesienia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

f) Centralne Biuro Antykorupcyjne

Zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego reguluje Rozdział 7 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym⁶⁶. W myśl art. 108 ustawy o CBA władzę dyscyplinarną wobec wszystkich funkcjonariuszy posiada Szef CBA, natomiast kierownik jednostki organizacyjnej CBA, nazywany "przełożonym dyscyplinarnym", posiada władzę dyscyplinarną wobec funkcjonariuszy pełniących służbę w podległej jednostce organizacyjnej. Postępowanie dyscyplinarne prowadzi rzecznik dyscyplinarny (art. 122). W myśl art. 122 ust. 5 pkt 4 tej ustawy rzecznik dyscyplinarny lub przełożony dyscyplinarny podlega wyłączeniu od udziału w postępowaniu dyscyplinarnym, m.in. jeżeli między nim a obwinionym lub osobą pokrzywdzoną przez obwinionego zachodzi stosunek osobisty mogący wywołać wątpliwości co do jego bezstronności. Uregulowanie to zwraca uwagę na mechanizm służący urzeczywistnieniu gwarancji bezstronności odnosi zarówno do rzecznika dyscyplinarnego, jak i przełożonego dyscyplinarnego. Rozwiązanie to wydaje się trafne, ponieważ analogicznie jak we wcześniej omawianych postępowaniach dyscyplinarnych, orzeczenie na podstawie zebranego w postępowaniu dyscyplinarnym materiału dowodowego wydaje przełożony dyscyplinarny (art. 129 ust. 1). W myśl art. 132 ust. 1 – 3 od orzeczenia wydanego w pierwszej instancji obwinionemu przysługuje odwołanie do Szefa CBA. Szef CBA, w terminie 7 dni od dnia wniesienia odwołania może powołać komisję do zbadania zaskarżonego orzeczenia i co istotne – do członków tej komisji zastosowanie znajdują przepisy art. 122 ust. 5 i 6 ustawy – służące zapewnieniu postępowaniom określonych, w tym bezstronności. Od orzeczenia oraz postanowienia kończącego postępowanie dyscyplinarne funkcjonariuszowi przysługuje prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Niezależnie od bardzo obszernej regulacji ustawowej (w kontekście analogicznych uregulowań dotyczących służb mundurowych), w sprawach dotyczących funkcyjnariu-

⁶⁴ Por. uchwała NSA z dnia 22 lutego 2007 r., sygn. akt. II GPS 2/06, www.nsa.gov.pl, wyrok TK z dnia 15.12.2008 r. sygn. P 57/07, www.trybunal.gov.pl, wyrok NSA z dnia 10.03.2009 r. sygn. II OPS 2/09, www.nsa.gov.pl

⁶⁵ Por. np.: W. Chróścielewski, Glosa do uchwały NSA z dnia 22 lutego 2007 r., II GPS 2/06, ZNSA 2007, nr 3, s. 137, R. Karczmarczyk, Glosa do uchwały NSA z dnia 22 lutego 2007 r., II GPS 2/06, GSP-Prz.Orz. 2008, nr 1, poz. 53, Z. Kmiecik, Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy w k.p.a. (odwołanie czy remonstracja?), „Państwo i Prawo” 2008, z. 3, s. 33).

⁶⁶ Dz.U. 2014, poz. 1411 – dalej również jako: ustawa o CBA.

szy CBA zastosowanie znajdują również przepisy wykonawcze, tj. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 listopada 2006 r. w sprawie szczegółowego trybu wykonywania czynności związanych z postępowaniem dyscyplinarnym w stosunku do funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego⁶⁷. Akt ten nie zawiera jednak zasadniczych z punktu widzenia gwarancji bezstronnego prowadzenia postępowania gwarancji, ale reguluje kwestie szczegółowego trybu wykonywania czynności związanych z postępowaniem dyscyplinarnym w stosunku do funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego, w tym obieg dokumentów związanych z postępowaniem dyscyplinarnym, zwanych dalej "dokumentami", prostowanie błędów pisarskich, rachunkowych i innych oczywistych omyłek oraz wzory postanowień i innych dokumentów sporządzanych w postępowaniu dyscyplinarnym.

g) Służba Więzienna

Reguły odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy Służby Więziennej uregulowane zostały w Rozdziale 21 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej⁶⁸. Zasadniczo postępowanie dyscyplinarne prowadzi rzecznik dyscyplinarny, jednak przełożony dyscyplinarny do prowadzenia postępowania dyscyplinarnego może wyznaczyć zespół złożony, co najmniej z dwóch rzeczników dyscyplinarnych, jeżeli jest to uzasadnione złożonym i skomplikowanym charakterem sprawy lub wagą popełnionego przewinienia. Stosownie do treści art. 245 ust. 1 pkt 5 ustawy wyższy przełożony dyscyplinarny, przełożony dyscyplinarny lub rzecznik dyscyplinarny podlega wyłączeniu od udziału w postępowaniu dyscyplinarnym, m.in. jeżeli istnieje okoliczność tego rodzaju, że mogłaby wywołać uzasadnioną wątpliwość, co do jego bezstronności w danej sprawie. Podobnie, jak w przypadku uregulowań ustawy o CBA, zagadnienie to regulują przepisy rangi ustawowej, mające zastosowanie zarówno w odniesieniu do przełożonego dyscyplinarnego (podmiotu wydającego orzeczenie pierwszoinstancyjne), jak i rzecznika dyscyplinarnego (podmiotu prowadzącego postępowanie). Od orzeczenia wydanego w pierwszej instancji obwinionemu przysługuje odwołanie do wyższego przełożonego dyscyplinarnego (art. 253 ust. 1 i 2). Jak zauważa się w literaturze przedmiotu odwołanie to jest środkiem bezwzględnie dewolutywnym⁶⁹. Wyższy przełożony dyscyplinarny w terminie 7 dni od dnia wniesienia odwołania powołuje komisję (składającą się z trzech oficerów w służbie stałej, z których dwóch wyznacza wyższy przełożony dyscyplinarny, a jednego - właściwy zarząd okręgowy związku zawodowego funkcjonariuszy) do zbadania zaskarżonego orzeczenia. Do członków komisji odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy art. 245 ust.1-3 ustawy – zawierające mechanizmy służące urzeczywistnieniu bezstronności postępo-

⁶⁷ Dz.U. 2006 Nr 203, poz. 1495.

⁶⁸ Dz.U. 2014, poz. 1415 – dalej również jako: ustawa o SW.

⁶⁹ M. Mazuryk, M. Zoń, Służba Więzienna. Komentarz. Lex 2013

wania. Należy też zwrócić uwagę, że ustawodawca przewiduje tzw. skrócony tok instancji, w przypadku, gdy orzeczenie w I instancji wydał Minister Sprawiedliwości.

Wydane na mocy art. 264 ustawy, przepisy wykonawcze – rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 30 lipca 2010 r. w sprawie czynności związanych z postępowaniem dyscyplinarnym funkcjonariuszy Służby Więziennej⁷⁰ - nie zawierają fundamentalnych, z perspektywy mechanizmów służących realizacji gwarancji bezstronności, uregulowań. Jest to uzasadnione faktem, iż postępowanie dyscyplinarne - inaczej niż pod rządami ustawy z 1996 r. - jest całościowo uregulowane w samej ustawie o Służbie Więziennej⁷¹. Ustawa o Służbie Więziennej przewiduje, że orzeczenia kończące postępowanie dyscyplinarne funkcjonariuszowi przysługuje prawo wniesienia odwołania do właściwego ze względu na miejsce zamieszkania obwinionego sądu pracy, a nie - jak w przypadku wszystkich omówionych dotąd postępowań dyscyplinarnych – skargi do sądu administracyjnego.

h) Służba Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służba Wywiadu Wojskowego

Zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego reguluje Rozdział 6 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego⁷². Na mocy tej ustawy, jeżeli zachodzi uzasadnione przypuszczenie popełnienia przez funkcjonariusza przewinienia dyscyplinarnego przełożony dyscyplinarny wszczyna postępowanie dyscyplinarne, które prowadzi rzecznik dyscyplinarny. W myśl art. 126 ust. 8 pkt 4 ustawy o SKW rzecznik dyscyplinarny lub przełożony dyscyplinarny podlega wyłączeniu od udziału w postępowaniu dyscyplinarnym, m.in. jeżeli między nim a obwinionym lub osobą pokrzywdzoną przez obwinionego zachodzi stosunek osobisty mogący wywołać wątpliwości co do jego bezstronności. Na podstawie oceny zebranego w postępowaniu dyscyplinarnym materiału dowodowego orzeczenie wydaje przełożony dyscyplinarny (art. 133 ust. 1). Od orzeczenia wydanego w pierwszej instancji obwinionemu przysługuje odwołanie do - odpowiednio - Szefa SKW i Szefa SWW za pośrednictwem przełożonego dyscyplinarnego, który wydał orzeczenie w pierwszej instancji. Szef SKW albo Szef SWW, w terminie 7 dni od dnia wniesienia odwołania może powołać, składającą się z trzech funkcjonariuszy, komisję do zbadania zaskarżonego orzeczenia, a przepisy art. 126 ust. 8 i 9 dotyczące wyłączenia od udziału w postępowaniu dyscyplinarnym rzecznika dyscyplinarnego i przełożonego dyscyplinarnego stosuje się odpowiednio do członków komisji. Na orzeczenie kończące postępowanie dyscyplinarne wydane w wyniku roz-

⁷⁰ Dz. U. 2010 Nr 146, poz. 982.

⁷¹ M. Mazuryk, M. Zoń, Służba...

⁷² Dz.U. 2014, poz. 1106 – dalej również jako: ustawa o SKW.

patrzenia odwołania funkcjonariuszowi przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Na mocy delegacji ustawowej Minister Obrony Narodowej określił, w drodze rozporządzeń, odrębnie dla SKW i SWW szczegółowy tryb wykonywania czynności związanych z postępowaniem dyscyplinarnym w stosunku do funkcjonariuszy, przełożonych którzy posiadają władzę dyscyplinarną, w tym obieg dokumentów związanych z postępowaniem dyscyplinarnym, prostowanie błędów pisarskich i rachunkowych oraz innych oczywistych omyłek, oraz określi wzory postanowień i innych dokumentów sporządzanych w postępowaniu dyscyplinarnym, mając na względzie sprawność prowadzonego postępowania. Zagadnienia te regulują: rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 29 września 2006 r. w sprawie postępowania dyscyplinarnego w stosunku do funkcjonariuszy Służby Wywiadu Wojskowego⁷³ oraz rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 29 września 2006 r. w sprawie postępowania dyscyplinarnego w stosunku do funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego⁷⁴.

Wnioski

Przeprowadzona analiza aktów prawnych oraz opracowań doktryny i judykatury pozwala stwierdzić, że dla zachowania konstytucyjnych standardów bezstronności nie jest konieczne zapewnienie bezstronności wszystkich orzekających w danej sprawie organów. Urzeczywistnienie prawa do rozpoznania sprawy w sposób bezstronny nastąpić może poprzez zapewnienie sądowej kontroli orzeczeń wydanych przez organy, których ustawodawca nie wyposażył w przymiot bezstronności. Takie rozróżnienie okazało się fundamentalne, w kontekście badań nad bezstronnością odwoławczych postępowań dyscyplinarnych służb mundurowych.

Analiza aktów prawnych, opracowań doktryny oraz orzecznictwa prowadzi do jednoznacznego wniosku, że uregulowania w zakresie odwoławczych postępowań dyscyplinarnych służb mundurowych są niejednolite. Dostrzeżone różnice dotyczą tak fundamentalnych kwestii jak dwuinstancyjność postępowań dyscyplinarnych w służbach mundurowych. Przede wszystkim, bowiem fundamentalne znaczenie miało ustalenie, czy dany akt prawny w ogóle dopuszcza możliwość złożenia odwołania przez obwinionego funkcjonariusza. Można przyjąć, że zasadą jest prawo uruchomienia odwoławczego postępowania dyscyplinarnego. Niemniej, należy jednak wspomnieć o uregulowaniu ustawy o BOR, która zakłada, że postępowanie dyscyplinarne w sprawach funkcjonariuszy BOR jest jednoinstancyjne.

W dalszej kolejności należy zwrócić uwagę, że zasadniczo przepisy stanowią o prawie do złożenia dewolutywnego środka, jakim jest odwołanie. Jednocześnie jednak, w określonych ustawami przypadkach przewidziano wniosek o ponowne rozpa-

⁷³ Dz.U. 2006 Nr 188, poz. 1392

⁷⁴ Dz.U. 2006 Nr 188, poz. 1391

trzenie sprawy. Ten niedewolutywny środek zaskarżenia ma prawo budzić pewne subiektywne wątpliwości w kontekście realizacji zasady bezstronności. Niemniej, formalnie jego status nie powinien rodzić już zastrzeżeń.

W toku omówionych postępowań odwoławczych obwiniony ma prawo skorzystać ze środka służącego urzeczywistnieniu gwarancji do bezstronnego rozpoznania sprawy, jakim jest wniosek o wyłączenie przełożonego oraz rzecznika dyscyplinarnego. W tym zakresie uwagę zwraca pewna niejednorodność przyjętych rozwiązań legislacyjnych. Niekiedy to ustawa wprost reguluje kwestię wyłączenia, w innych przypadkach czynią to przepisy wykonawcze do ustawy. W niektórych sytuacjach zastosowanie znajdują natomiast przepisy k.p.a. regulujące przesłanki wyłączenia organu. Część przepisów wprost stanowi o wyłączeniu przełożonego lub rzecznika dyscyplinarnego. Tymczasem, niektóre akty regulują wprost wyłącznie kwestię wyłączenia rzecznika dyscyplinarnego, podczas gdy rozstrzygnięcie wydaje przełożony.

Z perspektywy analizowanego problemu bezstronności, nie sposób nie dostrzec szczególnego charakteru organu orzekającego w postępowaniach dyscyplinarnych służb mundurowych. Organy te - bezspornie - nie są wyposażone w cechy, które należy przypisać organom sądowym. Okoliczność ta jednak, nie powinna być postrzegana jako naruszenie konstytucyjnych standardów procedowania. Jak wskazuje, bowiem orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego organy powołane do rozstrzygania o odpowiedzialności dyscyplinarnej nie mają charakteru „sądu”, a w konsekwencji nie znajdują do nich zastosowania wszystkie gwarancje bezstronności⁷⁵. Zasadnicze znaczenie ma zapewnienie kontroli sądowej tych orzeczeń. Zgodnie z tą zasadą, wszystkie omówione akty prawne taką kontrolę gwarantują. Zasadniczo jest to kontrola sprawowana przez sądy administracyjne. Wyjątkiem jest Służba Więzienna, bowiem kontrolę w tym zakresie sprawuje właściwy sąd pracy.

Reasumując, przeprowadzone badania pozwalają potwierdzić postawioną na wstępie niniejszych rozważań tezę, w myśl której odrębność modelu postępowania dyscyplinarnego funkcjonariuszy służb mundurowych nie godzi zasadniczo w gwarancje bezstronności w toku odwoławczych postępowań dyscyplinarnych służb mundurowych.

⁷⁵ Wyrok TK z dnia 24.10.2007 r. sygn. SK 7/06, www.trybunal.gov.pl

Udział obrońcy w dyscyplinarnym postępowaniu odwoławczym funkcjonariuszy Służby Celnej

Dyscyplinarne postępowanie funkcjonariuszy Służby Celnej reguluje ustawa o Służbie Celnej z dnia 27 sierpnia 2009 r.¹ oraz Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 lutego 2010r. w sprawie postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego w stosunku do funkcjonariuszy celnych². W kwestiach nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania karnego³ (art.187 ustawy o Służbie Cywilnej). Wobec tego, że rozważania dotyczą udziału obrońcy w przedmiotowym postępowaniu dyscyplinarnym, to zastosowanie mają też przepisy ustawy z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze⁴ wraz ze Zbiorem Zasad Etyki Adwokackiej i Godności Zawodu (Kodeks Etyki Adwokackiej) z dnia 10 października 1998 r.⁵ Ponieważ obwiniony, który ma prawo do obrony może ustanowić swoim obrońcą nie tylko adwokata, ale również radcę prawnego (art. 176 ust. 1 ustawy o Służbie Celnej), to stosowane są także przepisy ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych⁶ wraz z Kodeksem etyki radcy prawnego z dnia 22 listopada 2014r. i Regulaminem wykonywania zawodu radcy prawnego z dnia 13 czerwca 2015 r.⁷ Obwiniony funkcjonariusz może wreszcie według art. 176 ust. 1 ustawy o Służbie Celnej wybrać obrońcę spośród funkcjonariuszy. Zatem, i w tym przypadku oprócz wspomnianej ustawy obowiązuje funkcjonariusza Kodeks etyki funkcjonariusza Służby Celnej z dnia 21 września 2000 r.

Rzecz w tym, by funkcjonariusz Służby Celnej, radca prawny, czy adwokat, którzy występują w sprawie w roli obrońcy obwinionego funkcjonariusza postępowali zawsze w sposób profesjonalny, według najlepszej woli i wiedzy, z należytą uczciwością, sumiennością i gorliwością. Obrońca musi pamiętać, że jego podstawowym zadaniem jest zawsze ochrona interesów obwinionego, który oczekuje pomocy, ale i działanie zgodne z prawem.

¹ Dz. U. 2009 r. Nr 168, poz. 1323 z późn. zm.

² Dz. U. 2010 r. Nr 31, poz. 159.

³ Ustawa z dnia 06.06.1997r. Kodeks postępowania karnego, Dz. U. 1997r. Nr 89, poz. 555 z późn. zm., dalej oznaczone jako kpk.

⁴ Dz. U. 1982 r. Nr 16, poz. 124, tekst jednolity Dz. U. 2015r., poz. 615.

⁵ Uchwalony przez Naczelną Radę Adwokacką 10.10.1998r. (uchwała nr 2/XVIII/98) ze zmianami wprowadzonymi uchwałą Naczelnej Rady Adwokackiej nr 32/2005 z 19.11.2005r. oraz uchwałami Naczelnej Rady Adwokackiej nr 33/2011-54/2011 z dnia 19.11.2011r., a na podstawie uchwały nr 52/2011 Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 19.11.2011r.- w tekście jednolitym z dnia 14.12.2011r.

⁶ Dz. U. 1982r. nr 19, poz. 145, a w tekście jednolitym Dz. U. 2015r., poz. 507.

⁷ Kodeks etyki radców prawnych uchwalony uchwałą nr 3/2014 Nadzwyczajnego Zjazdu w dniu 22.11.2014r., a w dniu 13.06.2015r. Krajowa Rada Radców Prawnych uchwałą nr 94/IX/2015 uchwaliła Regulamin wykonywania zawodu radcy prawnego.

Nie ulega wątpliwości, że dyscyplinarne postępowanie funkcjonariuszy Służby Celnej jest postępowaniem dwuinstancyjnym⁸, które składa się z postępowania pierwszo- instancyjnego i postępowania odwoławczego⁹.

Nie wnikając w szczegóły tych rozważań, wypada stwierdzić, że w każdym razie obecne uregulowania prawne charakteryzują się w dziedzinie postępowania odwoławczego dotyczącego funkcjonariuszy Służby Celnej znacznym „przełamaniem” modelu klasycznej dwuinstancyjnej procedury odwoławczej. A dotyczy to, dla przykładu, złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy od orzeczenia dyscyplinarne- go wydanego przez szefa Służby Celnej (art. 179 ust. 5 ustawy o Służbie Celnej)¹⁰.

Nic natomiast nie może wskazywać na to, by postępowanie przed Wojewódz- kim Sądem Administracyjnym wywołane wniesioną do tego Sądu skargą, a i później przed Naczelnym Sądem Administracyjnym (skarga kasacyjna) traktowane było jako postępowanie odwoławcze od orzeczeń wydanych w postępowaniu odwoławczym, to jest od orzeczeń dyrektora izby celnej, szefa izby celnej lub w postępowaniu z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy przez szefa Służby Celnej (art. 181 ustawy o Służbie Celnej i art. 3§ 3, 50-62, 173-193 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyj- nymi)¹¹.

Sąd, przedmiotem rozważań niniejszego opracowania jest udział obrońcy w postępowaniu odwoławczym przed organami Służby Celnej, to jest dyrektorem izby celnej i szefem Służby Celnej, które to organy pełnią rolę organów drugoinstancyj- nych¹². Trzeba powiedzieć, że udział taki przesądza o tym, iż mamy do czynienia w tym przypadku z pojęciem obrony formalnej. Obrona formalna bowiem to prawo do korzystania z pomocy obrońcy z wyboru lub z urzędu. Od tej obrony odróżnić należy pojęcie obrony materialnej, co można określić jako całokształt uprawnień, które mają umożliwić obwinionemu odpieranie zarzutów i przedstawianie własnych racji¹³.

Warto dodać, że w postępowaniu dyscyplinarnym funkcjonariuszy Służby Celnej mamy do czynienia najczęściej z obroną fakultatywną, wykonywaną przez funkcjonariusza, adwokata, czy radcę prawnego. Wyjątkowo, zapewne, prowadzona jest obrona obligatoryjna. Ma to miejsce wówczas, gdy rzecznik dyscyplinarny wniosł

⁸ Referat prof. dr hab. Hanny Paluszkiewicz, pt. „Zasada dwuinstancyjności w postępowaniu dyscyplinarnym w służbach mundurowych”, wygłoszony na seminarium „Postępowanie odwoławcze w postępowaniu dyscyplinarnym w służbach mundurowych” w Szkole Policji w Pile w dniu 20.11.2015r.

⁹ Por. I. Adamczak, Zasady postępowania dyscyplinarnego policjantów, [w:] P. Józwiak, W. St. Majchrowicz (red.), Odpowiedzialność dyscyplinarna w Policji, Piła 2011, s. 51-52.

¹⁰ Podobnie też art. 127 § 3 Ustawy z dnia 14.06.1960r. Kodeks postępowania administracyjne- go (tekst jednolity Dz. U. 2013r., poz. 267 z późn. zm.), dalej oznaczony jako kpa, który stano- wi, iż od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze nie służy odwołanie, jednakże strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy; do wniosku tego stosuje się od- powiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji.

¹¹ Ustawa z dnia 30.08.2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jednolity, Dz. U. 2012r, poz. 270, z późn. zm.

¹² Należy zauważyć, że organy te mogą pełnić również rolę organów pierwszoinstancyjnych, gdy dotyczy to sytuacji opisanej w art. 169 ust. 2 i art. 169 ust. 3 ustawy o Służbie Celnej.

¹³ P. Józwiak, J. Kubiak, Prawo do obrony w postępowaniu dyscyplinarnym policjantów, [w:] P. Józwiak, W. St. Majchrowicz (red.), Odpowiedzialność..., s. 99 i powołana tam literatu- ra.

o orzeczenie kary wydalenia ze służby¹⁴, a obwiniony nie ma obrońcy z wyboru. Wtedy właściwy organ dyscyplinarny wyznacza obrońcę spośród funkcjonariuszy (art. 176 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej). O ile zatem obwiniony funkcjonariusz ma prawo do obrony, bo może wybrać sobie obrońcę spośród funkcjonariuszy lub ustanowić swoim obrońcą adwokata, radcę prawnego (obrona fakultatywna), o tyle w tym ostatnim opisanym przypadku obwiniony musi mieć obrońcę (obrona obligatoryjna).

Słusznie twierdzi się, że za dopuszczalnością udziału obrońcy w postępowaniu dyscyplinarnym przemawia to, że obrońca, a zwłaszcza adwokat lub radca prawny, dzięki wykształceniu i doświadczeniu zawodowemu może lepiej poprowadzić obronę, niżby miał to uczynić sam obwiniony, który niejednokrotnie pozostaje bezradny wobec norm prawnych (tzw. racja fachowości)¹⁵.

Należy zauważyć, że ustawa o Służbie Celnej nie podaje, ilu obwiniony może mieć obrońców. Skoro tak, to zgodnie z przepisem art. 187 ustawy o Służbie Celnej stosować należy odpowiednio przepisy kodeksu postępowania karnego. Ten zaś kodeks stanowi, że oskarżony może mieć jednocześnie nie więcej niż trzech obrońców¹⁶. Jak zatem z powyższego wynika, należy przyjąć, że obwiniony funkcjonariusz Służby Celnej może korzystać z pomocy trzech obrońców. Każdy obrońca obowiązany jest legitymować się odpowiednim upoważnieniem do obrony, które może być udzielone na piśmie albo poprzez oświadczenie ustne złożone do protokołu organu prowadzącego postępowanie¹⁷. Upoważnieniem tym, gdy nie składa się ustnego oświadczenia do protokołu jest pełnomocnictwo pisemne. Jeżeli jednak ustanowienie obrońcy nastąpiło z urzędu, to upoważnieniem tym będzie decyzja właściwego organu dyscyplinarnego o wyznaczeniu obrońcy z urzędu. Nie będzie nim pełnomocnictwo¹⁸.

Należy przypomnieć, że obrońca jest uprawniony, jednocześnie jest zobowiązany do reprezentowania obwinionego funkcjonariusza w granicach udzielonego mu na piśmie pełnomocnictwa, ale i w granicach także decyzji właściwego organu dyscyplinarnego, gdy obrońcę organ ten wyznaczył do działania z urzędu¹⁹. Zatem, obrońca może i jest obowiązany działać w całym postępowaniu dyscyplinarnym albo tylko w granicach postępowania pierwszoinstancyjnego czy w granicach postępowania odwoławczego. To ostatnie postępowanie, postępowanie odwoławcze toczy się na skutek odwołania. Odwołanie od orzeczenia dyscyplinarnego należy złożyć za pośrednictwem organu dyscyplinarnego, który wydał zaskarżone orzeczenie dyscyplinarne²⁰. Oznacza to, że obrońca uprawniony jest do złożenia odwołania za pośrednictwem pierwszoin-

¹⁴ Najsurowsza kara dyscyplinarna w katalogu kar dyscyplinarnych, grożąca obwinionemu funkcjonariuszowi Służby Celnej, por. art. 167 pkt 10 ustawy o Służbie Celnej.

¹⁵ Twierdzenie S. Waltosia, *Proces Karny. Zarys systemu*, Warszawa 2002, s. 299s, trafnie przywołane przez P. Józwiaka i J. Kubiaka w artykule, *Prawo do...*, s. 103, por. także I. Adamczak, *Zasady...*, s. 48-49.

¹⁶ Art. 77 kpk.

¹⁷ Art. 176 ust. 1 w zw. z art. 187 ustawy o Służbie Celnej i art. 83 § 2 kpk.

¹⁸ Zdaniem autora, użyte w treści art. 176 ust. 1 ustawy o Służbie Celnej określenia, że obwiniony może wybrać obrońcę lub ustanowić obrońcę oznaczają praktycznie to samo, gdyż w jednym i drugim przypadku prowadzą do spełnienia czynności w postaci upoważnienia, umocowania czy powierzenia obrony, zaś legitymacją skuteczności tej czynności jest pełnomocnictwo.

¹⁹ Por. art. 176 ust. 1 zd. drugie ustawy o Służbie Celnej.

²⁰ § 10 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 lutego 2010 roku w sprawie postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego w stosunku do funkcjonariuszy celnych.

stancyjnego organu dyscyplinarnego, którym jest naczelnik urzędu celnego²¹, dyrektor izby celnej²², gdy proceduje w trybie art. 169 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej, czy szef Służby Celnej²³, gdy postępowanie dotyczy m.in. dyrektora Służby Celnej i jego zastępcy (169 ust. 3 Ustawy o Służbie Celnej). W tym ostatnim jednak przypadku, co należy zastrzec, nie mamy do czynienia z klasycznym odwołaniem, lecz z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. W tym miejscu należy zauważyć, że tak ustawa o Służbie Celnej jak i Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 lutego 2010 roku w sprawie postępowania dyscyplinarnego i wyjaśniającego w stosunku do funkcjonariuszy Służby Celnej nie określają treści odwołania i treści wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Wydaje się, że odwołanie jak i przedmiotowy wniosek, które stanowią zwyczajne środki odwoławcze, co do wymogu treści traktować należy podobnie, a ponieważ brak jest uregulowania prawnego w podanych przepisach, to ponownie odwołać należy się do przepisu art. 427 kpk²⁴. Przepis ten obliguje, w tym przypadku także obrońcę, do wskazania zaskarżonego orzeczenia, sformułowania zarzutów stawianych rozstrzygnięciu, a także podania, czego odwołujący się domaga²⁵. Ponadto art. 427 § 2 kpk stawia wymóg między innymi obrońcy, by jego środek odwoławczy zawierał także uzasadnienie. Trzeba powiedzieć, że zarówno odwołanie jak i wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy jako zwyczajne środki odwoławcze czy zwyczajne środki zaskarżenia nieprawomocnych orzeczeń pełnią doniosłą rolę w postępowaniu dyscyplinarnym. Funkcja tych środków sprowadza się mianowicie do informacji wewnętrznej i zewnętrznej co do oznaczenia osoby obwinionego i rodzaju sprawy, a co istotniejsze- do inicjacji postępowania odwoławczego. Bez odwołania nie ma postępowania odwoławczego. Odwołanie złożone w terminie i odpowiadające wymogom formalnym otwiera drogę procesowi odwoławczemu. Co więcej, złożenie takiego odwołania przez obrońcę obliguje organ drugoinstancyjny do jego rozpatrzenia. Organ ten nie może i nie powinien uchylić się od rozpatrzenia złożonego odwołania, np. oczekując na przedawnienie²⁶. Omawiane środki zaskarżenia pełnią dodatkowo funkcję quasi programu dla drugiej instancji. Z treści odwołania wynika przecież, czego dotyczy odwołanie, jakie konkretnie zarzuty stawia się zaskarżonemu orzeczeniu i jak się je uzasadnia. Trzeba powiedzieć, że odwołanie jest *sui generis* programem dla organów drugoinstancyjnych, daje podstawy określające zakres kontroli organów dyscyplinarnych drugiej instancji. Determinuje kontrolę i rzutuje na rodzaj, treść, uzasadnienie orzeczenia tych organów. Stąd, odwołanie to sposób, za którego pomocą podmiot uprawniony odwołuje się od orzeczenia, które narusza jego prawa, szkodzi jego intere-

²¹ Art. 179 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej.

²² Art. 179 ust. 3 ustawy o Służbie Celnej.

²³ Art. 179 ust. 5 ustawy o Służbie Celnej.

²⁴ Art. 187 ustawy o Służbie Celnej.

²⁵ Art. 427 § 1 kpk. Dla praktyki obrończej niezwykle istotne jest, by formułować i wskazywać zarzuty do dnia ostatecznego upływu terminu do wniesienia środka odwoławczego pod rygorem niedopuszczalności później zgłoszonych zarzutów odwoławczych. Wskazanie bowiem takich zarzutów, które nie podlegają uwzględnieniu z urzędu, po upływie terminu do wniesienia apelacji nie będzie wywoływało żadnych skutków procesowych. Por. art. 433 kpk i A. Bojańczyk, Czy obrońca może sporządzić apelację „kompozytową”, uzupełnianą lub modyfikowaną w toku postępowania odwoławczego?, „Palestra” 2013, nr 11-12, s. 247-251.

²⁶ Art. 175 ust. 1 ustawy o Służbie Cywilnej.

som, żądając przeprowadzenia kontroli zaskarżonego orzeczenia²⁷. Nie uchodzi uwadze, że prawidłowe funkcjonowanie odwołania, najogólniej rzecz ujmując, stanowi podstawową gwarancję prawidłowego funkcjonowania urzędów a jednocześnie zabezpiecza prawa obwinionych. Mimo bowiem staranności i sumienności, chciałoby się tak powiedzieć, zdarzają się orzeczenia wadliwe bądź błędne²⁸.

Jak z powyższego wynika, że wszech miar pożądane wydaje się, aby obrońca obwinionego funkcjonariusza Służby Celnej sporządził odwołanie czy wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy według najlepszej woli i wiedzy zgodnie z przywołanymi wcześniej wymogami formalnymi, które Dotyczą treści tych środków odwoławczych oraz sposobu ich wnoszenia, zawsze za pośrednictwem organu dyscyplinarnego, który wydał zaskarżone orzeczenie dyscyplinarne. Poza tym, obrońca obowiązany jest sporządzić odwołanie czy wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy wnieść w terminie, a termin ten wynosi dni czternaście i liczy się od dnia doręczenia orzeczenia²⁹. Jest to termin zawity. Obrońca musi mieć świadomość, że niedotrzymanie tego terminu, jego przekroczenie powoduje bezskuteczność działań czynności procesowych³⁰. Jednocześnie świadczy też o braku staranności ze strony obrońcy. W takiej sytuacji odwołanie obrońcy czy jego wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy jako spóźniony podlega odrzuceniu.

W związku z omawianym zagadnieniem wnoszenia przez obrońcę odwołania czy wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy pozostaje sprawa cofnięcia tych środków zaskarżenia. Wymaga ona choćby krótkiego omówienia, ponieważ łączy się z założeniami natury ogólnej. Należy przyjąć, że cofnięcie odwołania czy przedmiotowego wniosku jest nierozzerwalnie związane z modelem środków odwoławczych przewidzianym choćby w polskim prawie karnym procesowym. W prawie tym cofnięcie takie jest przewidziane. Art. 431 § 1 kpk stanowi, że środek odwoławczy można cofnąć. Sądzić

²⁷ Por. S. Kalinowski, Przebieg procesu karnego, Warszawa 1961, s. 372-373, tenże, Polski proces karny, PWN Warszawa 1971 r., s. 478, ale też Z. Doda, A. Gaberle, Kontrola odwoławcza w procesie karnym, Warszawa 1997, s. 68-74 na temat m.in. funkcji, pojmowania i kryteriów gravamen, tzw. uciążliwości rozstrzygnięcia dla strony lub innego uczestnika procesu (s. 68), gravamen a podstawy rozstrzygnięcia (s. 69), gravamen a subiektywne oceny skarżącego (s. 69), i gravamen oskarżonego jako racja prawa obrońcy do zaskarżania (s. 72) oraz przywołana tam obszerna literatura włącznie z orzecznictwem Sądu Najwyższego. Zob. także S. Waltoś, P. Hofmański, Proces karny. Zarys systemu, Warszawa 2013, s. 530, K. Marszał [w:] K. Marszał, S. Stachowiak, K. Zgryzek, Proces karny, Katowice 2003, s. 522.

²⁸ Por. A. Kaftal, System środków odwoławczych w polskim procesie karnym, Warszawa 1972, s. 7.

²⁹ Art. 179 ust. 2, 3, 5 ustawy o Służbie Celnej. Stwierdzić należy, że brak jest wymogu złożenia wniosku o sporządzenie na piśmie uzasadnienia orzeczenia dyscyplinarnego pierwszoinstancyjnego, gdyż uzasadnienie takie sporządza się z urzędu i orzeczenie wraz z tym uzasadnieniem doręcza się funkcjonariuszowi w terminie 14 dni, licząc od dnia jego wydania (art. 179 ust. 1 ustawy o Służbie Celnej). Inaczej art. 422 § 1 i art. 100 § 3 kpk, wyrok doręcza się stronom, gdy nie byli obecni przy jego ogłoszeniu, ale jeżeli ustawa nakazuje stronom doręczyć wyrok, to doręcza się do również obrońcom (art. 140 kpk). Taka reguła znajduje zapewne zastosowanie w sytuacji opisanej w treści art. 179 ust. 1 ustawy o Służbie Celnej, a oznacza, że orzeczenie doręcza się funkcjonariuszowi, ale i jego obrońcy. Powtórzyć należy, że orzeczenie takie wraz z uzasadnieniem, doręcza się z urzędu obwinionemu i jego obrońcy.

³⁰ Art. 187 ustawy o Służbie Celnej w zw. z art. 122 § 1 i 2 kpk oraz art. 126 § 1 kpk - wniosek o przywrócenie terminu zawitego.

należy, że nic nie stoi na przeszkodzie, aby to rozwiązanie można było przenieść na grunt postępowania dyscyplinarnego. Tym bardziej, że powoływany już wielokrotnie przepis art. 187 ustawy o Służbie Celnej w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie w rozdziale jedenastym „Odpowiedzialność dyscyplinarna funkcjonariuszy” odsyła do przepisów kodeksu postępowania karnego, które należy stosować odpowiednio. obrońca, recypując przeto przedmiotowe rozwiązanie winien mieć na uwadze, że środka odwoławczego wniesionego na korzyść obwinionego funkcjonariusza Służby Celnej nie można bez jego zgody cofnąć³¹. W tej sytuacji wymagana jest zgoda obwinionego, która winna być wyrażona przez niego samego w sposób dostateczny. Wybór zachowania obwinionego może być dowolny, pod warunkiem, że odbiorca - obrońca potrafi ustalić jego sens. W związku z tym można byłoby wskazać na nieograniczoną ilość sposobów wyrażenia oświadczenia woli, łącznie z ujęciem wywodzącym się z sentencji prawa rzymskiego „*qui tacet, consentire videtur, ubi loqui potuit ac debuit*”³². Z praktycznego punktu widzenia wypada jednak radzić, aby oświadczenie woli obwinionego o zgodzie na cofnięcie środka odwoławczego wyrażone było na piśmie. Przyjęcie takiego rozwiązania pozwala mianowicie zawsze na zabezpieczenie i pewność obrotu prawnego, w tym wszystkim „bezpieczeństwo” osobistej sytuacji obrońcy. Dodać należy, że obwiniony może sam cofnąć wniesiony przez obrońcę na jego korzyść środek odwoławczy, chyba że wniósł go rzecznik dyscyplinarny lub zachodzi przesłanka obligatoryjnego udziału obrońcy w postępowaniu³³. Cofnięcie takie, a także cofnięcie przez obrońcę czy rzecznika dyscyplinarnego środka odwoławczego możliwe jest do czasu wydania orzeczenia w drugiej instancji. Zasadą jest, że każdy taki środek pozostawia się bez rozpoznania³⁴.

Nie wnikając w szczegóły tych rozważań wypada stwierdzić, że udział obrońcy w postępowaniu odwoławczym nie powinien ograniczać się wyłącznie do sporządzenia środka odwoławczego, jego wnoszenia, a później popierania jego na forum drugiej instancji. Zapewne, są to dla obrońcy zadania nader istotne, priorytetowe. Jest bowiem rzeczą oczywistą, że wniesienie środka odwoławczego pozostawione jest wyłącznie inicjatywie stron uczestniczących w postępowaniu dyscyplinarnym, które zawsze powoduje skutek suspensywny, to jest wstrzymanie prawomocności (ostateczności decyzji), a tym samym wykonalności zaskarżonego orzeczenia oraz skutek dewolutywny, to jest przeniesienie sprawy do drugiej instancji³⁵.

Wypada zauważyć, że przepisy odnoszące się do postępowania dyscyplinarnego funkcjonariuszy Służby Celnej nie zawierają instytucji odpowiedzi na odwołanie czy odpowiedzi na wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Tymczasem, złożenie takiej odpowiedzi jest prawem strony, z którego skorzystanie jest pozostawione jej swobodnej decyzji. Prawo takie zagwarantowane jest w treści przepisu art. 428 § 2 kpk. Mając na uwadze art. 187 ustawy o Służbie Celnej, należy twierdzić, iż nie ma przeszkód, by przepis art. 428 § 2 kpk nie był stosowany także w postępowaniu dyscy-

³¹ Art. 431 § 3 kpk w zw. z art. 187 ustawy o Służbie Celnej, por. także Z. Doda, A. Gaberle, Kontrola odwoławcza w procesie karnym, s. 93-101 i przywołana tam obszerna literatura wraz z orzecznictwem Sądu Najwyższego.

³² Kto milczy, zdaje się wyrażać zgodę, wówczas gdy mógł lub powinien złożyć oświadczenie. Por. także art. 60 kodeksu cywilnego (Dz. U. 1964r., nr 16, poz. 93 z późn. zm.).

³³ Art. 431 § 2 kpk w zw. z art. 187 i 186 ust. 2 ustawy o Służbie Celnej.

³⁴ Art. 432 kpk z zw. z art. 187 ustawy o Służbie Celnej.

³⁵ Por. S. Kalinowski, Postępowanie karne - Zarys części szczególnej, Warszawa, 1964, s. 228, także K. Marszał [w:] K. Marszał, S. Stachowiak, K. Zgryzek, Proces karny, s. 519.

plinarnym wobec funkcjonariuszy Służby Celnej. Zatem, wypada przyjąć, że obrońca obwinionego może, ale nie musi złożyć odpowiedzi na środek odwoławczy wniesiony przez rzecznika dyscyplinarnego. Potrzeba sporządzenia takiej odpowiedzi wymagać będzie jednak określonej rozważliwej, dokładnego zapoznania się ze stanowiskiem strony przeciwnej, by stworzyć przeciwwagę dla argumentów zawartych w odwołaniu czy we wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy. Omawiana odpowiedź ma oddziaływać na poglądy organu drugiej instancji. Musi zawierać uzasadnienie wraz z wywodem prawnym, które wykaże zasadność orzeczenia organu pierwszej instancji. Odpowiedź, która musi być sporządzona na piśmie, powinna przekonać organ orzekający w postępowaniu odwoławczym, że orzeczenie pierwszoinstancyjne nie jest dotknięte żadnym uchybieniem stanowiącym bezwzględną przyczynę odwoławczą, a treść jego odpowiada obowiązującemu prawu. Z tej perspektywy celowe wydaje się zwrócenie uwagi na treść wypowiedzi K. Łojewskiego, który w odniesieniu do rewizji obrońcy w postępowaniu karnym stwierdził, iż chodzi jedynie o to, żeby odpowiedź była pismem przejrzystym, zawierającym te wszystkie dane, które decydują o skuteczności wysiłku jej autora. W szczególności odpowiedź ta powinna zawierać wnioski (o nieuwzględnienie lub niepełne uwzględnienie rewizji przeciwnika) oraz konieczne uzasadnienie, będące z reguły apologią zaskarżonego wyroku³⁶. Przytoczona wypowiedź stanowi właściwą wskazówkę, by odpowiedź na odwołanie traktować w taki sam sposób w postępowaniu odwoławczym, w postępowaniu dyscyplinarnym.

Udział obrońcy w ramach postępowania odwoławczego jest uzależniony od zakresu kontroli odwoławczej, którą wykonuje organ drugiej instancji. Obrońca przeto winien dokładnie znać swoje ustawowe kompetencje, aby w ramach tych kompetencji mógł domagać się pełnego respektowania przyznanych mu praw, zwłaszcza w odniesieniu do sporządzenia prawidłowego odwołania czy wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, a następnie właściwego wystąpienia przed organem odwoławczym. W tym miejscu rodzi się pytanie zasadnicze, kiedy do takiego wystąpienia dochodzi? Albowiem, ustawa o Służbie Celnej nic na ten temat nie stanowi, a § 12 Rozporządzenia Ministrów Finansów z dnia 11 lutego 2010 r. w sprawie postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego w stosunku do funkcjonariuszy celnych głosi, że „W postępowaniu odwoławczym przepisy § 8 ust. 1-4 i § 9 ust. 2 stosuje się odpowiednio”. Analiza tych przepisów prowadzi do wniosku, że także i ten akt prawny nie wskazuje na strukturę postępowania odwoławczego. Nie zawiera mianowicie żadnego wskazania co do tego, jaki jest porządek czynności postępowania drugoinstancyjnego, a następnie na jakim forum dochodzi do tego procedowania, czy na posiedzeniu, czy na rozprawie. W zasadzie nie wiadomo, czy takie pojęcia znane są w ogóle procedurze dyscyplinarnej stosowanej wobec funkcjonariuszy Służby Celnej. Z procedury tej wynika jedynie tyle, że orzeczenie dyscyplinarne jest wydawane w obecności obwinionego, ale także i w obecności jego obrońcy, jeżeli został ustanowiony oraz rzecznika dyscyplinarnego³⁷. Oznacza to, że obrońca winien być obecny podczas ogłaszania orzeczenia. Nie należy chyba sądzić, że rola obrońcy w tym przypadku ograniczać się ma jedynie do wysłuchania orzeczenia. Wydaje się, że przed ogłoszeniem orzeczenia obrońca będzie

³⁶ K. Łojewski, *Rewizja obrońcy w postępowaniu karnym*, Warszawa 1989, s. 74, także K. Marszał [w:] K. Marszał, S. Stachowiak, K. Zgryzek, *Proces karny*, s. 524-525.

³⁷ § 12 w zw. § 9 ust. 2 ww. Rozporządzenia Ministra Finansów.

miął prawo do tego, by rzeczywiście wystąpić przed dyrektorem izby celnej, czy szefem Służby Celnej i w wystąpieniu tym kompleksowo, całościowo przedstawić swoje stanowisko co do oceny materiału dowodowego i wyczerpania źródeł dowodowych, a w konsekwencji do formułowania wniosków co do sposobów rozstrzygnięcia odpowiedzialności obwinionego funkcjonariusza za zarzucany mu czyn, zakresu tej odpowiedzialności i łączących się z nią konsekwencji prawnych³⁸.

Z powyższego zdaje się wynikać, że obrońca nie może być pozbawiony prawa głosu, a ponadto że wystąpienie jego winno mieć miejsce na posiedzeniu organów drugiej instancji czy też na rozprawie. Takie wydaje się mianowicie forum, trudno o inne. Dlatego należy przyjąć, że zastosowanie znajdują powtórnie przepisy kodeksu postępowania karnego, a to art. 450, 452, 453, które stosowane być muszą do postępowania dyscyplinarnego jedynie i wyłącznie odpowiednio (art. 187 ustawy o Służbie Celnej).

Dokonując podsumowania, należy stwierdzić, że udział obrońcy w dyscyplinarnym postępowaniu odwoławczym funkcjonariuszy Służby Celnej jest przewidziany prawem. Czynna obecność obrońcy w tym postępowaniu nie jest jednak kompleksowo i precyzyjnie uregulowana w przepisach odnoszących się do funkcjonariuszy Służby Celnej. Stąd, po wielokroć odwoływać się trzeba i następnie stosować przepisy kodeksu postępowania karnego. Wydaje się, że nie powinno podlegać dyskusji zapatrywanie, iż praktyka taka jest dopuszczalna (art. 187 ustawy o Służbie Celnej)³⁹. Podstawowymi czynnościami obrońcy w omawianym etapie postępowania dyscyplinarnego będą sporządzenie i wniesienie odwołania czy wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, ich popieranie, ewentualnie cofnięcie odwołania czy sporządzenie i złożenie odpowiedzi na odwołanie. Rolą obrońcy jest przeciwieństwo udzielenie pomocy obwinionemu, który takiej pomocy oczekuje, pomocy fachowej. Dlatego powtórzyć należy za P. Józwiakiem i J. Kubiakiem⁴⁰ cytowaną przez nich wypowiedź S. Janczewskiego, że „Podejmując się udzielania pomocy prawnej w jakiegokolwiek postaci, adwokat zaciąga względem klienta zobowiązanie, mianowicie zobowiązanie należytego wykonywania udzielonego mu zlecenia. Należyte wykonanie przez adwokata udzielonego mu zlecenia jest zagadnieniem godności stanu (...). Na adwokacie bowiem ciąży nie tylko obowiązek należytego wykonania czynności, których się podjął na mocy umowy z klientem, lecz także obowiązek wykonania ich w sposób rzetelny, z pełnym poczuciem odpowiedzialności moralnej za to, w jaki sposób je wykonuje, a niekiedy nawet obowiązek wykonania tego, czego umowa nie przewidywała, a czego może wymagać interes i dobro klienta.” Bez wątplenia, te trafne słowa odnieść należy nie tylko do adwokatów, ale do wszyst-

³⁸ Por. J. Grajewski, *Przebieg procesu karnego*, Warszawa 2008r., s. 242.

³⁹ Aczkolwiek, odmiennie P. Józwiak, który podkreśla, iż jeśli chodzi o odpowiedzialność dyscyplinarną to sporne jest w zasadzie wszystko, począwszy od charakteru odpowiedzialności dyscyplinarnej, a skończywszy na możliwości odpowiedniego stosowania przepisów kodeksu postępowania karnego, kodeksu karnego, a nawet kodeksu postępowania administracyjnego. Tak P. Józwiak, *Stosowanie prawa karnego materialnego i procesowego w postępowaniu dyscyplinarnego policjantów* [w:] *Odpowiedzialność dyscyplinarna w Policji*, s. 42.

⁴⁰ P. Józwiak i J. Kubiak, *Prawo do...*, s. 103-104 i tam S. Janczewski, *Godność zawodu*, „Palestra” 1959, nr 9, s. 3.

kich obrońców biorących udział w postępowaniu dyscyplinarnym, odwoławczym, zatem także do radców prawnych, ale i do tych funkcjonariuszy Służby Celnej, których jako obrońców wybrał sobie obwiniony.

W zakończeniu należy powiedzieć, że niniejszy artykuł nie wyczerpuje całej omawianej problematyki. Ukazuje jednak istotne znaczenie przepisu art. 187 ustawy o Służbie Celnej, bez którego, wydaje się, byłoby wręcz niemożliwe procedowanie w sprawach dyscyplinarnych funkcjonariuszy Służby Celnej. Ranga tego przepisu jest nie do przecenienia. Zarówno powoływana wcześniej ustawa o Służbie Celnej jak i Rozporządzenie Ministra Finansów nie stanowią kodeksu postępowania. Stąd, rodzi się wiele wątpliwości, liczne problemy, czemu zaradzić mają i mogą przepisy kodeksu postępowania karnego, które oczywiście stosować należy odpowiednio, z uwzględnieniem jednak różnic dzielących oba te rodzaje postępowań. Stosowanie zatem przepisów kodeksu postępowania karnego nie powinno stanowić przeszkody w prowadzeniu postępowania dyscyplinarnego w służbach mundurowych, w tym w służbach celnych. Rzecz w tym, by stosować taką procedurę, która da prowadzącemu postępowanie dyscyplinarne, a później wydającemu orzeczenie ostateczne wewnętrzną moralną pewnością co do sprawy, co do winy bądź braku winy obwinionego funkcjonariusza. Tego oczekuje obwiniony, ale i społeczeństwo, do którego on przynależy⁴¹. Od procedury takiej należy wymagać, by stanowiła o postępowaniu, które zmierza ku rzeczywistemu wykryciu i ustaleniu czynu opisanego w treści art. 166 ustawy o Służbie Celnej (naruszenie obowiązków służbowych), jego sprawcy, do osądzenia go za ten czyn, wdrożenia kontroli orzeczenia (postępowanie odwoławcze), wreszcie wykonania kary, gdy dojdzie do zastosowania któregośkolwiek ze środków przewidzianych w art. 167 pkt 1-10 ww. Ustawy (kary dyscyplinarne). Całe to postępowanie *de lege ferenda* powinno być jednak prawnie uregulowane. Usunie to wówczas, być może, wątpliwości w zakresie stosowania niektórych przepisów pomocniczych w postępowaniu dyscyplinarnym. Mniemać należy, że kompleksowość i precyzja takiego opracowania przyczyni się też do ściślejszego, bardziej precyzyjnego określenia rodzaju, przedmiotu, zakresu i metod kontroli w postępowaniu odwoławczym, dyscyplinarnym funkcjonariuszy Służby Celnej, co wydaje się niezbędne.

⁴¹Por. M. Cieślak, Polska procedura karna, Warszawa 1984 r., s. 478-485 (Gwarancje karno-procesowe), a także I. Adamczak, Wina jako podstawa odpowiedzialności dyscyplinarnej, represyjnej w służbach mundurowych, [w:] B. Sygit (red.), Złota Księga Jubileuszowa prof. zw. dr hab. dr h.c. Brunona Hołysta, Łódź 2015, s. 239-246.

Sądowa kontrola orzeczeń dyscyplinarnych w sprawach dotyczących służb mundurowych

Na przedstawicieli służb mundurowych, podobnie jak i na przedstawicieli bardzo wielu innych grup zawodowych ustawodawca nałożył odpowiedzialność dyscyplinarną, celem zagwarantowania właściwego wypełniania przez nich obowiązków nałożonych ustawą. Przepisy dyscyplinarne poszczególnych służb mundurowych mimo występujących między nimi różnic, tworzą wspólny model odpowiedzialności dyscyplinarnej, różniący się - już zasadniczo - od modeli innych grup zawodowych. Odpowiedzialność dyscyplinarna we wszystkich grupach zawodowych jest egzekwowana przez pozasądowe organy dyscyplinarne. Organy te nie są sądami w rozumieniu konstytucyjnym, a wydawane przez nie orzeczenia nie są orzeczeniami wydawanymi w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej¹. Kompetencje tego typu organów dyscyplinarnych do rozstrzygania sporów dyscyplinarnych nie budzą obecnie wątpliwości natury konstytucyjnej. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, w obowiązującym porządku konstytucyjnym dopuszczalne jest działanie innych niż sądy państwowe organów utworzonych w celu rozstrzygania sporów o prawa, w tym sądów dyscyplinarnych tworzonych w ramach korporacyjnych struktur organizacyjnych². Trybunał wielokrotnie podkreślał, że zasadność wyodrębnienia procedur odpowiedzialności dyscyplinarnej i nadania im pozasądowego charakteru znajdować może podstawę w „specyfice poszczególnych grup zawodowych oraz ochronie ich autonomii i samorządności”³. Jednym z atrybutów owej autonomiczności jest zatem możliwość pociągnięcia swoich członków do odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Rodzaj organu pozasądowego, który wykonuje czynności w postępowaniu dyscyplinarnym jest jedną z cech różnicujących modele poszczególnych grup zawodowych. Kryterium mającym najbardziej istotne znaczenie z punktu widzenia przyznania określonemu rodzajowi organów pozasądowych kompetencji do rozstrzygania spraw dyscyplinarnych jest charakter wykonywanego zawodu w danej grupie⁴. W przypadku osób wykonujących tzw. zawód zaufania publicznego postępowanie dyscyplinarne prowadzone jest przez organy samorządu zawodowego, do którego te osoby należą z mocy prawa. W przypadku osób wykonujących inny zawód postępowanie dyscyplinarne prowadzone jest przez podmioty, którym osoby te podlegają (przełożeni, pracodawcy) lub organy powołane przez te podmioty na mocy przepisów ustawowych (komisje dyscyplinarne). Różnice uwidaczniają się również w wielu in-

¹ A. Wasilewski, *Władza sądownicza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Państwo i Prawo” 1998 z.7.

² Wyrok TK z 8 grudnia 1998 r., sygn. K 41/97, OTK ZU nr 7/1998, poz. 117, wyrok TK z 11 września 2001 r., sygn. SK 17/00, OTK ZU nr 6/2001, poz. 165.

³ Wyrok TK z 8 grudnia 1998 r., sygn. K 41/97, wyrok TK z 4 marca 2008 r., sygn. SK 3/07, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 25, wyrok TK z 17 lutego 2009 r., sygn. SK 10/07, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 8.

⁴ Wyrok TK z dnia 25 czerwca 2012 r. sygn. K 9/10, OTK Seria ZU nr 6/A/2012 poz. 66.

nych aspektach, co podyktowane jest charakterystyczną dla określonego zawodu deontologią np. odmienne są zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej, katalogi przewinień dyscyplinarnych i orzekanych kar dyscyplinarnych, inny jest status prawny organów orzekających w sprawie odpowiedzialności dyscyplinarnej, inaczej wygląda postępowanie przed tymi organami⁵. Istnieją jednak cechy wspólne, znajdujące odzwierciedlenie w modelu odpowiedzialności każdej grupy zawodowej. Jedną z takich wspólnych cech jest sądowa kontrola zapadłego w postępowaniu dyscyplinarnym orzeczenia. W odniesieniu do każdej z grup zawodowych, które objęte są odpowiedzialnością dyscyplinarną, ustawodawca przewidział sądową kontrolę orzeczeń wydawanych przez organy dyscyplinarne.

Z powyższego można wyprowadzić wniosek, że warunkiem powierzenia organom pozasądowym orzekania w sprawach dyscyplinarnych jest jednocześnie zapewnienie następczej ochrony sądowej. Fakt, iż odpowiednie regulacje przewidujące sądową kontrolę orzeczeń dyscyplinarnych wprowadzono we wszystkich grupach zawodowych świadczy o tym, jak dużą wagę przywiązuje się do tej gwarancji. Z pewnością wprowadzenie takich regulacji ma podłoże aksjologiczne.

Po pierwsze, za sądową kontrolą postępowania dyscyplinarnego przemawia podobieństwo tego postępowania do postępowania karnego i przynależność obu tych dziedzin do wspólnej dla nich gałęzi zwanej prawem represyjnym. Choć odpowiedzialność dyscyplinarna nie jest odpowiedzialnością karną, obie mają swoje wspólne korzenie w tak zwanym prawie represyjnym. Jest to pojęcie zbiorcze, które oznacza dziedzinę prawa polegającą na posługiwaniu się środkami z założenia stanowiącymi dolegliwość dla sprawcy oraz oparciu odpowiedzialności na zasadzie winy. Do prawa represyjnego zalicza się między innymi prawo karne i prawo wykroczeń, odpowiedzialność nieletnich za czyny zabronione oraz prawo dyscyplinarne.

W orzecznictwie coraz wyraźniej uznaje się odpowiedzialność dyscyplinarną za rodzaj szeroko rozumianej odpowiedzialności karnej, dostosowanej do potrzeb danej korporacji, różniącej się od innych standardami zawodowymi i etycznymi. Prawo dyscyplinarne można więc uznać za szczególną gałąź czy rodzajową odmianę prawa karnego. Od państwowego prawa karnego różni się ono swoim partykularnym, a nie powszechnym charakterem. Jego celem jest ochrona wartości istotnych dla określonych, zorganizowanych grup społecznych⁶.

Skoro w postępowaniach represyjnych, w tym w postępowaniu dyscyplinarnym mogą zapadać rozstrzygnięcia, których konsekwencje są zbliżone do występujących w prawie karnym, należy obwinionemu w tego typu sprawach zagwarantować prawo do sądowej kontroli wydawanych orzeczeń, tak jak jest to jemu zapewnione w postępowaniu karnym⁷.

Po drugie, sądowa kontrola postępowania dyscyplinarnego stanowi formę nadzoru państwa nad orzecznictwem dyscyplinarnym⁸. Ingerencja państwa w postępowanie dyscyplinarne odbywa się zresztą na różnych płaszczyznach. Przejawia się między innymi w tym, że ustawodawca określa rodzaj sankcji za czyny będące deliktami dyscyplinarnymi, ograniczając tym samym samowolę organów dyscyplinarnych. Sankcje przewidziane przez ustawodawcę są następnie wymierzane przez organy dyscyplinarne

⁵ Wyrok TK z dnia 6 listopada 2012 r., sygn. K 21/11, OTK Seria A 2012 nr 10, poz. 119.

⁶ M. Cieślak, Polskie prawo karne. Zarys systemowego ujęcia, Warszawa 1994, s. 22-23.

⁷ Wyrok TK z dnia 2 października 2013 r., sygn. SK 10/13, OTK Seria A 2013 nr 7, poz. 96.

⁸ Wyrok TK z dnia 25 czerwca 2012 r., sygn. K 9/10.

w prowadzonych postępowaniach. Są one niezwykle dolegliwe, wywierają skutki nie tylko wewnątrz korporacji zawodowej, ale również na zewnątrz. Mogą zmienić wizerunek osoby ukaranej, jak i pozbawić ją prawa do wykonywania zawodu, co powoduje ograniczenie w korzystaniu z konstytucyjnej wolności wyboru i wykonywanego zawodu (art. 65 ust. 1 Konstytucji RP). Z tych względów nie może być mowy, aby państwo pozostawiło grupom zawodowym całkowitą swobodę w zakresie wymierzania tych kar⁹.

Zatem, kontrola sprawowana przez sądy nad orzeczeniami organów dyscyplinarnych pełni dwojaką funkcję. Nie tylko jest gwarancją ochrony praw i wolności osób ukaranych (taką funkcję pełni kontrola sądowa orzeczeń wydawanych w postępowaniu karnym), ale również jest instrumentem nadzoru nad samorządami zawodowymi i strukturami dyscyplinarnymi w przypadku zawodów niezrzeszonych w samorządy.

Wreszcie, ideę sądowej kontroli orzeczeń dyscyplinarnych należy wywodzić z przysługującego każdemu obywatelowi **prawa do sądu**.

Prawo do sądu bywa niekiedy określane również jako prawo do wymiaru sprawiedliwości lub też prawo do ochrony prawnej. Wyraża ono ideę zapewnienia każdemu człowiekowi uprawnienia do przedstawienia swojej sprawy przed niezawisłymi i bezstronnymi organami państwa, to jest sądami – stwarzającymi gwarancje podejmowania sprawiedliwych, obiektywnych i słusznych decyzji.

Idea prawa do sądu ma długą tradycję w europejskiej kulturze prawnej. Spośród aktów prawa międzynarodowego ustanawiających prawo do rzetelnego procesu sądowego, największe znaczenie z polskiej perspektywy ma art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Zgodnie z tym przepisem *„każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej”*.

Przepis ten, będący statystycznie najczęstszą spośród postanowień EKPC podstawą postępowania ze skargi indywidualnej, wyznacza współczesny międzynarodowy standard rzetelnego postępowania w sprawach karnych i cywilnych. We wszystkich państwach-stronach Konwencji dyrektywy wynikające z art. 6 ust. 1 odgrywają istotną rolę przy wykładni krajowych przepisów przewidujących prawo do sądu¹⁰.

Ratyfikacja przez Polskę Europejskiej Konwencji Praw Człowieka stała się impulsem do nadania idei ochrony sądowej pełnego konstytucyjnego wymiaru. Dopomógł w tym szeroki dorobek doktryny i orzecznictwa konstytucyjnego z pierwszej połowy lat 90. Propozycje przepisu ustanawiającego prawo do rozpoznania sprawy przez sąd zawierały znaczną część spośród opracowanych w tym okresie wyjściowych projektów Konstytucji. Różnice dotyczyły w zasadzie jedynie cech, jakim powinien odpowiadać sąd władny rozpatrzyć sprawę.

W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. prawo do sądu podniesione zostało do rangi prawa podstawowego i unormowane wśród przepisów regulujących sytuację prawną jednostki w państwie i społeczeństwie, a dokładniej wyrażone w art. 45 ust. 1. W myśl tego przepisu *„każdy ma prawo do sprawiedliwego*

⁹ Wyrok TK z dnia 2 października 2013 r., sygn. SK 10/13.

¹⁰ P. Grzegorzczak, K. Weitz, Komentarz do art. 45, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86, Warszawa 2016, Legalis.

*i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd*¹¹.

Zasadę tę uzupełnia art. 77 ust. 2 Konstytucji zawierający zakaz zamykania drogi sądowej do dochodzenia naruszonych wolności lub praw oraz art. 78, w myśl którego każda ze stron postępowania ma prawo do zaskarżeń orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji.

Oprócz powyższych przepisów, źródłem prawa do sądu jest również art. 2 Konstytucji RP statuujący zasadę demokratycznego państwa prawnego. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że istnienie prawa do sądu stanowi jednocześnie zasadniczy składnik koncepcji państwa prawnego. W jednym ze swoich orzeczeń Trybunał Konstytucyjny wywiódł, że jednym z fundamentalnych założeń demokratycznego państwa prawnego jest zasada dostępu obywateli do sądu w celu umożliwienia im obrony ich interesów przed niezawisłym organem kierującym się wyłącznie obowiązującym w państwie prawem. W konsekwencji, prawo jednostki do rzetelnego i publicznego procesu, w którym są rozstrzygane jej prawa o charakterze administracyjnym, cywilnym, a także do postępowania, w którym przedstawione są przeciwko niej zarzuty karne, wynika z zasady, zgodnie z którą Polska jest państwem prawnym¹². W innym orzeczeniu Trybunał stwierdził ponadto, że prawo do sądu jako element zasady demokratycznego państwa prawnego zajmuje tak istotne miejsce, że jego ewentualna interpretacja zawężająca byłaby nie do przyjęcia¹³.

Prawo do sądu jest prawem podmiotowym tworzącym samodzielną podstawę roszczenia jednostki. Pociąga za sobą obowiązek władz państwowych ustanowienia określonych regulacji prawnych o charakterze ustrojowym i procesowym oraz ich przestrzegania¹⁴. Jednostka ma roszczenie o ochronę prawną, a państwo ma w tym względzie rozbudowane obowiązki. Ramy konstytucyjnego prawa do sądu wyznaczają zakres tych obowiązków państwa.

Wszelkie powyższe uwagi można odnieść do każdej sprawy dyscyplinarnej - także prowadzonej wobec przedstawicieli służb mundurowych. Obwiniony może zatem domagać się zapewnienia takiej sądowej kontroli zapadłego wobec niego orzeczenia dyscyplinarnego, jaka wynika z ram konstytucyjnego prawa do sądu. Poniżej zaprezentowane uwagi generalne pozwolą poznać zakres tego prawa, a tym samym zakres „należnej” obwinionemu ochrony sądowej w sprawie dyscyplinarnej.

Z podstawowego źródła konstytucyjnego prawa do sądu, jakim jest art. 45 ust. 1 Konstytucji RP wynika, że aby można było uznać, że przysługujące jednostce na mocy tego przepisu prawo zostało urzeczywistnione, konieczne jest zapewnienie przez państwo:

- **rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.**
- **minimalnego standardu postępowania, aby rozpoznanie sprawy było sprawiedliwe, jawne i bez nieuzasadnionej zwłoki.**

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zostały sprecyzowane podstawowe kontury prawa do sądu. Przyjmuje się, że na prawo do sądu składają się następujące elementy:

¹¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483.

¹² Wyrok TK z dnia 7 stycznia 1992 r., sygn. K 8/91, Legalis nr 10109.

¹³ Orzeczenie TK z dnia 8 kwietnia 1997 r., K 14/96, OTK ZU nr 2/1997, poz.16.

¹⁴ P. Grzegorzczak, K. Weitz, Komentarz do art. 45 [...], Legalis

- **prawo do dostępu do sądu**, tj. do uruchomienia procedury przed właściwym, niezależnym, bezstronnym i niezawisłym sądem
- **prawo do właściwej procedury**, tj. do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności, czyli prawo do sprawiedliwego, rzetelnego postępowania sądowego
- **prawo do wyroku sądowego**, tj. do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd.¹⁵

Trybunał Konstytucyjny uzupełnił trójelementową koncepcję prawa do sądu, dodając do niej również **prawo do „odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy”**. To ostatnie prawo ma istotne znaczenie z tego względu, że sądu jako instytucji gwarantującej ochronę wolności i praw nie da się „oderwać od zasad organizacyjnych i funkcjonalnych sądów, zawartych w przepisach”¹⁶.

W literaturze uzupełniono jeszcze koncepcję elementów prawa do sądu o **prawo do wyegzekwowania orzeczenia sądowego** - ograniczenie bowiem treści prawa do sądu wyłącznie do możliwości wszczęcia postępowania, odpowiedniego jego ukształtowania oraz uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia podawałoby w wątpliwość jego skuteczność z punktu widzenia ochrony praw i wolności jednostki¹⁷.

Takie ujęcie elementów prawa do sądu świadczy o tym, że prawo to nie powinno być rozumiane wyłącznie jako dostępność drogi sądowej, lecz także jako możliwość domagania się prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej. Prawo to powinno zatem obejmować zarówno formalne prawo do sądu (rozumiane jako prawo dostępu do sądu) jak i materialne prawo do sądu (rozumiane jako prawo do domagania się skutecznej ochrony sądowej obejmujące pozostałe wyżej wskazane elementy)¹⁸.

Warunkiem podstawowym i koniecznym zapewnienia jednostce prawa do sądu wyrażonego w art. 45 ust. 1 K jest zapewnienie jej prawa dostępu do sądu rozumianego jako możliwość uruchomienia stosownej procedury jurysdykcyjnej. Ustawodawca musi więc przewidzieć kognicję sądu w określonej sprawie.

Gwarancja dostępu do sądu zasadniczo ma charakter pierwotny względem pozostałym uprawnieniom wynikającym z art. 45 ust. 1 K. Oznacza to, że dopiero po przekroczeniu tego progu (a zatem po uzyskaniu prawa do sądu), doniosłości nabierają pozostałe elementy składowe prawa do odnoszące się do sposobu rozpatrzenia sprawy i walorów rozstrzygnięcia¹⁹. Innymi słowy, uzyskanie dostępu do sądu warunkuje aktualność pozostałych aspektów prawa do sądu,.

¹⁵ Wyrok z 12 lipca 2011 r., sygn. SK 49/08, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 55 oraz powołane tam orzecznictwo.

¹⁶ P. Sarnecki, Komentarz do art. 45 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, [w:] L. Garlicki (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz III, Warszawa 2003, s. 7.

¹⁷ M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, Prawa człowieka i systemy ich ochrony. Zarys wykładu, Warszawa 2010, s. 133. Podobnie: J. Świeczkowski, Kilka uwag na temat przestrzegania konstytucyjnej gwarancji prawa do sądu i dwuinstancyjnego postępowania sądowego w postępowaniu cywilnym, „Przegląd Prawa Egzekucyjnego” 2007, nr 1–2, s.18; D. Dudek (red.), Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2009, s. 111.

¹⁸ Wyrok TK z dnia 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK Seria A 2007 nr 9, poz. 108; wyrok TK z dnia 2 października 2013 r., sygn. SK 10/13.

¹⁹ P. Grzegorzcyk, K. Weitz, Komentarz do art. 45 [...], Legalis

Doskonale jest to widoczne w sprawach cywilnych. W tych sprawach roszczenie jednostki w pierwszej kolejności przybiera kształt prawa do zwrócenia się do sądu. Ochrona prawna oparta jest o inicjatywę podmiotu, który poszukuje ochrony prawnej. Zaniechanie jego aktywności może się wiązać dla niego z ujemnymi następstwami w zakresie jego sytuacji prawnej. Trzeba mu przyznać prawo zainicjowania drogi sądowej. Zatem, dla powoda w sprawie cywilnej ten element prawa do sądu ma największe znaczenie. Istotna jest możliwość samego uruchomienia procedury jurysdykcyjnej. Dopiero po zapewnieniu jednostce tego prawa, nabierają znaczenia pozostałe elementy prawa do sądu: prawo do odpowiedniej procedury i do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia. Dla pozwanego największe znaczenie będzie miała gwarancyjność procedury - umożliwienie mu dowodzenia swoich racji przed sądem.

Inaczej natomiast akcenty są rozłożone w przypadku oskarżenia o czyn karalny - tu inicjatywa wszczęcia postępowania należy do organów państwowych, a dla oskarżonego zasadniczego znaczenia nabiera gwarancyjność przeprowadzanego postępowania. Tak więc, w treści prawa do sądu dominuje element prawa do odpowiedniego ukształtowania postępowania sądowego, w którym zagwarantowane są określone uprawnienia. Do momentu zakończenia postępowania w I instancji oskarżony nie jest zainteresowany w „dostępie do sądu” - nie ma dla niego znaczenia prawo do uruchomienia procedury jurysdykcyjnej, gdyż uruchamiana jest ona z urzędu. Dopiero po zapadnięciu wyroku skazującego znaczenia nabierze prawo dostępu do sądu II instancji, które to nie stanowi już elementu prawa do sądu, a jest emanacją prawa do zaskarżania orzeczeń wydanych w I instancji przewidzianego w art. 78 konstytucji RP.

Przy wnoszeniu skargi do sądu administracyjnego sytuacja jest specyficzna. Możliwość wniesienia skargi pojawia się dopiero po wyczerpaniu instancji w postępowaniu administracyjnym. W tym przypadku prawo dostępu do sądu jest w rzeczywistości prawem do zaskarżenia orzeczenia organu administracyjnego.

W sprawach dyscyplinarnych sytuacja przedstawia się bardzo podobnie, jak w sprawach sądownoadministracyjnych. Po wyczerpaniu instancji dyscyplinarnych (podobnie jak po wyczerpaniu instancji w postępowaniu administracyjnym) znaczenia nabiera prawo do sądowej kontroli zapadłego orzeczenia. Należy jednak podkreślić, że nie następuje tu jednak zbieg konstytucyjnych praw: prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP) i prawa do zaskarżania orzeczeń (art. 78 Konstytucji RP), gdyż konstytucyjne prawo do zaskarżania orzeczeń dotyczy orzeczeń wydanych w pierwszej instancji i zostało ono skonsumowane w momencie wniesienia środka zaskarżenia od orzeczenia organu dyscyplinarnego I instancji do organu II instancji. Art. 78 k ustanawiając prawo podmiotowe do zaskarżenia orzeczenia wydanego w I instancji nie gwarantuje bowiem, ażeby miałyby być ono realizowane w toku instancji sądowej.

Jak wynika z powyższego, akcenty prawa do sądu są inaczej rozłożone w poszczególnych rodzajach spraw. Ochrona sądowa funkcjonuje zatem w różny sposób w różnych sferach stosunków prawnych.

Powyżej w treści prawa dostępu do sądu akcentowano możliwość uruchomienia postępowania - element zainicjowania. Oprócz tego, w prawie dostępu do sądu akcent można położyć także gdzie indziej. Mianowicie, aby uczynić zadość powinności, której źródłem jest art. 45 ust. 1 Konstytucji RP ustawodawca musi zapewnić dostęp do sądu w konstytucyjnym znaczeniu tego słowa, a zatem dostęp do organu władzy sądowniczej, o którym mówią przepisy rozdziału VIII Konstytucji RP. Sądu w tym znaczeniu nie stanowią sądy dyscyplinarne ani inne dyscyplinarne organy pozasądowe. Oczywiście sądu nie stanowią również przełożeni dyscyplinarni ani komisje dyscypli-

narne u służb mundurowych. Jednocześnie, obowiązek zapewnienia dostępu do sądu nie oznacza, że każda sprawa musi być rozstrzygana tylko i wyłącznie przez sąd w znaczeniu konstytucyjnym. Jak wspomniano na wstępie, Konstytucja nie wyklucza legalnego działania innych aniżeli sądy organów powołanych do rozstrzygania sporów o prawa. Jednakże w takich przypadkach zainteresowany musi mieć zapewnioną możliwość uruchomienia postępowania przed organem władzy sądowniczej celem weryfikacji rozstrzygnięcia tego organu. W takich sytuacjach prawo do sądu również pozostaje zachowane²⁰.

Jeśli sądy same nie rozstrzygają konfliktów prawnych, to przynajmniej powinny w sferze wymiaru sprawiedliwości sprawować kontrolę nad orzecznictwem organów quasi-sądowych²¹.

Z uwagi na to, Trybunał Konstytucyjny wywiódł - równoległe do zaprezentowanej wyżej koncepcji elementów prawa do sądu - że w ramach ogólnie sformułowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawa do sądu mieszczą się w rzeczywistości dwa prawa:

- 1) prawo do sądowego wymiaru sprawiedliwości, rozumiane jako merytoryczne rozstrzygnięcie w zakresie praw jednostki, oraz
- 2) prawo do sądowej kontroli aktów organów niesądowych godzących w konstytucyjnie gwarantowane wolności i prawa jednostki jako zabezpieczenie przed arbitralnością tych organów²².

W obu sytuacjach chodzi o rozpatrzenie sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, ale w drugim przypadku źródłem sprawy może być także władcza ingerencja w sytuację prawną jednostki. Wówczas sąd pełni rolę podmiotu oceniającego prawidłowość przebiegu postępowania i orzeczenia pochodzącego od organu pozasądowego.

Do drugiej formuły nawiązuje Trybunał Konstytucyjny, gdy sąd sprawuje kontrolę nad działalnością administracji publicznej lub nad rozstrzygnięciami organów dyscyplinarnych²³.

W sprawach dyscyplinarnych prawo do sądu powinno być zatem realizowane przez możliwość weryfikowania przez sąd prawidłowości orzeczenia każdego pozasądowego organu dyscyplinarnego. W każdej sprawie dyscyplinarnej, która była przedmiotem rozstrzygnięcia w pozasądowym postępowaniu dyscyplinarnym, ustawodawca powinien zapewnić prawo do wszczęcia sądowej kontroli postępowania dyscyplinarnego i zapadłego w jego wyniku orzeczenia. Powyższe daje podstawę do wyróżnienia pojęć pierwotnej i następczej kompetencji sądu. Pierwotną kompetencję sąd realizuje, gdy wykonuje czynności z zakresu wymiaru sprawiedliwości - gdy merytorycznie rozstrzyga o prawach lub obowiązkach jednostki. Następczą kompetencję sąd realizuje, gdy dokonuje kontroli rozstrzygnięć wydanych przez organy niesądowe np. w sprawach administracyjnych lub dyscyplinarnych²⁴.

²⁰ Wyrok TK z dnia 2 czerwca 1999 r., sygn. K 34/98, OTK 1999 nr 5, poz. 94; wyrok TK z dnia 4 marca 2008 r., sygn. SK 3/07.

²¹ P. Sarnecki, Komentarz [...], s. 16-17.

²² Wyroki TK z dnia 12 maja 2003 r., sygn. SK 38/02, OTK Seria A 2003 nr 5, poz. 38.

²³ Wyrok TK z dnia 2 września 2008 r., sygn. K 35/06, OTK Seria A 2008 nr 7, poz. 120; wyrok TK z dnia 25 czerwca 2012 r., sygn. K 9/10.

²⁴ P. Grzegorzcyk, K. Weitz, Komentarz do art. 45 [...], Legalis

W tym zakresie należy poczynić jeszcze jedną uwagę. Poczynione wyżej różniczenie wyływających z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP uprawnień do sprawowania pierwotnej lub następczej kompetencji przez sąd, nie oznacza, że w przypadkach, w którym prawo do sądu jest realizowane przez uruchomienie sądowej kontroli rozstrzygnięcia podjętego przez organ niesądowy (dyscyplinarny lub administracji) funkcja sądu ogranicza się jedynie do działań kontrolnych i nie może objąć jednocześnie działań będących wymiarem sprawiedliwości. Uprawnienia sądu w tych przypadkach - zgodnie z intencją ustawodawcy - mogą objąć również merytoryczne orzekanie. W obowiązującym systemie prawnym istnieje bardzo wiele przypadków, w których ustawodawca miał taką intencję i sądy w wyniku kontroli orzeczenia organu niesądowego mogą orzekać merytorycznie. Jednakże, należy pamiętać, że niezapewnienie przez ustawodawcę możliwości merytorycznego orzekania przez sąd w ramach sądowej kontroli nie stanowi naruszenia prawa do sądu. Trybunał Konstytucyjny uznał, że „*przyjęcie takiej koncepcji postępowania dyscyplinarnego, w której sąd posiada uprawnienie do kontroli w toku postępowania odwoławczego prawidłowości postępowania dyscyplinarnego, a w konsekwencji do uchylecia wydanego orzeczenia komisji dyscyplinarnej, gwarantuje wystarczający standard ochrony konstytucyjnej osób, które są członkami korporacji zawodowej*”²⁵. Oznacza to, że wyposażenie sądu w uprawnienia jedynie kasacyjne będzie spełniało konstytucyjny standard ochrony.

Niezależnie od tego, jaki rodzaj kompetencji wykonuje w danym przypadku sąd (czy prowadzi postępowanie od początku do końca, czy też jedynie kontroluje zapadłe rozstrzygnięcia) w postępowaniu przed nim muszą znaleźć zastosowanie standardy wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Zasadą jest bowiem, że standardy konstytucyjnego prawa do sądu muszą być zagwarantowane w każdej sprawie, którą ustawy przekazały do kognicji sądów. Funkcja sprawowana *in casu* przez sąd (następcza czy pierwotna kompetencja) nie może być zatem powodem różnicowania standardu ochrony sądowej. Nie da się bowiem przekonująco uzasadnić stanowiska, jakoby następczy charakter kompetencji sądu uzasadniał obniżenie tego standardu i uprawniał ustawodawcę do zawężenia gwarancji wynikających z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP²⁶. Oznacza to też, że w sprawach dyscyplinarnych - mimo iż sąd zasadniczo nie rozstrzyga merytorycznie, a jedynie sprawuje funkcję kontrolną - muszą zostać zachowane wszystkie standardy konstytucyjnego prawa do sądu.

Konieczność zapewnienia w ramach sądowej kontroli postępowania dyscyplinarnego wszystkich gwarancji wynikających z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP nie oznacza to, że prowadzone przez sąd postępowanie kontrolne musi być ukształtowane identycznie do postępowania, które toczy się od początku do końca przed sądem. Postępowanie kontrolne (weryfikacyjne) ze swojej natury musi mieć charakter ograniczony, gdyż – rzecz oczywista – kontrola nie polega na rozstrzyganiu sprawy od podstaw.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że z art. 45 ust. 1 Konstytucji nie wynika standard „pełnej” kontroli orzeczeń sądów dyscyplinarnych. Przez kontrolę „pełną” należy rozumieć kontrolę umożliwiającą weryfikację całości stanu faktycznego i prawnego w sprawie²⁷. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, przyjęcie takiego stanowiska byłoby wyrazem niewłaściwej optyki postrzegania gwarancji określonych w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Prawo do sądu nie ma charakteru abstrakcyjnego. Nie stanowi także

²⁵ Wyrok TK z dnia 27 lutego 2001 r. sygn. K 22/00, OTK 2001 nr 3, poz. 48.

²⁶ P. Grzegorzczak, K. Weitz, Komentarz do art. 45 [...], Legalis.

²⁷ Ibidem.

wartości absolutnej, gdyż może zostać ograniczone zgodnie z wytycznymi konstytucyjnymi (art. 31 ust. 3 Konstytucji)²⁸. Zakres gwarancji wynikających z prawa do sądu zależy od charakteru i funkcji postępowania, w którym powinno być realizowane.

Odnosząc powyższe rozważania do sądowej kontroli orzeczeń dyscyplinarnych - od charakteru i funkcji tego postępowania sądowego zależy zakres koniecznych do zapewnienia gwarancji prawa do sądu. Postępowanie w sprawie kontroli orzeczeń quasi-sądowych organów dyscyplinarnych nie funkcjonuje w „próżni prawnej”, gdyż już postępowanie kontrolowane mogło zapewniać jednostce szereg gwarancji sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy²⁹. Możliwe są zatem ograniczenia tego prawa w zakresie stosownym do realizowanej przez to postępowanie funkcji kontrolnej.

Stanowisko dopuszczające możliwość ustanowienia ograniczonego zakresu kontroli sądowej tych postępowań zyskuje jeszcze większe uzasadnienie w takich modelach postępowania dyscyplinarnego, w których w dwóch instancjach orzekają kolegalne organy quasi-sądowe złożone z profesjonalnych prawników, a obwinionemu zapewniony został szereg gwarancji prawa do sądu. W konsekwencji za uzasadnione można uznać wyznaczenie ograniczonego zakresu kontroli sądowej orzeczeń wydawanych w sprawach dyscyplinarnych członków samorządów prawniczych w sytuacji, gdy sprawy te podlegały wcześniej dwuinstancyjnemu i w istocie pełnemu rozpoznaniu przez kolegalne organy *quasi*-sądowe złożone z profesjonalnych prawników³⁰.

Postępowanie kontrolne nie polega na rozstrzygnięciu spraw od podstaw - ze swej natury zatem musi mieć charakter ograniczony. Jednakże należy pamiętać, ażeby ograniczenia nie były zbyt daleko posunięte - w szczególności w zakresie uprawnień gwarancyjnych obwinionego. Prawo do sądu nie może być traktowane jedynie formalnie, jako dostępność drogi sądowej w ogóle, ale musi stwarzać możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej. Zakres sądowej kontroli powinien jednak spełniać wynikający z Konstytucji wymóg, że prawo do sądu ma mieć charakter efektywny i rzeczywisty.³¹ Ustawodawca może zatem wprowadzić pewne ograniczenia sądowej kontroli, ale musi to uczynić w ten sposób, aby zostały zachowane te gwarancje, które pozwalają na rzetelne - rzeczywiste i efektywne - rozpoznanie danej sprawy.

Z powyższych względów, realizacja prawa do sądu nie może być zależna od okoliczności, na którą ukarany nie ma żadnego wpływu, tj. rodzaju wymierzonej wobec niego kary dyscyplinarnej. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika wymóg zagwarantowania przez ustawodawcę sądowej kontroli orzeczeń dyscyplinarnych, bez względu na rodzaj i stopień dolegliwości zastosowanej sankcji³². Wymierzenie nawet najłagodniejszej kary nie może być okolicznością uzasadniającą wyłączenie możliwości zweryfikowania przez sąd, czy standardy demokratycznego państwa prawnego w ramach postępowania dyscyplinarnego zostały zachowane. Celem sądowej kontroli działań organów dyscyplinarnych jest weryfikacja prawidłowości całego postępowania dyscyplinarnego, a nie jedynie kary w nim wymierzonej. Podstawowe znaczenie w tym kontekście zyskuje zapewnienie obwinionemu możliwości skutecznego powoływania się na wszelkie nieprawidłowości, do jakich mogło dojść w samorządo-

²⁸ Wyrok TK z dnia 25 czerwca 2012, sygn. K 9/10.

²⁹ Ibidem.

³⁰ Ibidem.

³¹ Wyrok TK z dnia 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 14, wyrok TK z dnia 31 stycznia 2005 r., sygn. SK 27/03, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 8 oraz wyrok TK z dnia 2 września 2008 r. sygn. K 35/06.

³² Wyrok TK z dnia 2 października 2013 r., sygn. SK 10/13.

wym postępowaniu dyscyplinarnym. Obwiniony powinien mieć możliwość zakwestionowania przed sądem zarówno faktu popełnienia przewinienia dyscyplinarnego, dopuszczalności wszczęcia przeciwko niemu postępowania, prawidłowości przeprowadzenia tego postępowania oraz zasadności wymierzonej w nim każdej kary. Ochronę taką gwarantuje takie ukształtowanie warunków tego prawa, które nie prowadzi do ograniczenia możliwości merytorycznego zbadania przez sąd zarzutów sformułowanych przez skarżącego³³.

Jak wynika z powyższego, sądowa kontrola orzeczeń dyscyplinarnych może być ograniczona. Zakres tego ograniczenia jest zasadniczo uzależniony od modelu odpowiedzialności dyscyplinarnej przyjętego w poszczególnych grupach zawodowych. W poszczególnych grupach zawodowych zakres ograniczeń jest inny. Wprowadzane są również inne odmienności, niebędące ograniczeniami zakresu sądowej kontroli. Odmienności kształtowania szczegółowych rozwiązań dają się usprawiedliwiać swoistymi cechami różnych grup zawodowych oraz potrzebą ochrony ich autonomii i samorządności.

Trzeba jednocześnie wskazać, że z art. 32 ust. 1 K nie wynika nakaz kształtowania identycznych procedur sądowej kontroli orzeczeń organów dyscyplinarnych wobec różnych grup zawodowych.

Dopuszczalność wprowadzenia ograniczeń oraz odmienności doprowadziła do tego, że w polskim systemie prawnym charakter sądowej kontroli orzeczeń dyscyplinarnych jest niejednolity. Odpowiedzialnością dyscyplinarną obarczono przedstawicieli dotyczy wielu różnych grup zawodowych. Nie przewidziano jednak jednolitej procedury znajdującej zastosowanie do ustalania tej odpowiedzialności w wypadku wszystkich zawodów. Dodatkowo, w latach 2009-2011 zmieniono przepisy całego szeregu ustaw ustrojowych w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej. Zmiany poszły w bardzo różnych kierunkach³⁴. Nie przyjęto żadnej spójnej koncepcji legislacyjnej.

Sądowej kontroli co do zasady podlegają **prawomocne** orzeczenia wydane przez organy dyscyplinarne. Oznacza to, że przeważnie instancji dyscyplinarnych jest dwie, a od prawomocnego orzeczenia organu dyscyplinarnego II instancji przysługuje środek zaskarżenia do sądu. Wyjątki od tej zasady są nieliczne. Przykładem mogą być regulacje ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, gdzie przewidziano, że obwiniony komornik może wnieść odwołanie od orzeczenia komisji dyscyplinarnej wydanego w pierwszej instancji do sądu okręgowego³⁵.

Analiza regulacji postępowań dyscyplinarnych pozwala na wyróżnienie **trzech modeli sądowej kontroli postępowania dyscyplinarnego**.

Model pierwszy zakłada kontrolę dokonywaną przez Sąd Najwyższy w trybie kasacyjnym. Taki model występuje między innymi w postępowaniu dyscyplinarnym lekarzy, notariuszy, adwokatów i radców prawnych. Dla przykładu, zgodnie z art. 63a § 1 ustawy-Prawo o notariacie od orzeczenia Wyższego Sądu Dyscyplinarnego wobec notariusza przysługuje kasacja do Sądu Najwyższego. Kasacja może być złożona **wyłącznie z powodu rażącego naruszenia prawa oraz rażącej niewspół-**

³³ Wyrok TK z dnia 31 stycznia 2005 r., sygn. SK 27/03.

³⁴ Uchwała SN (7) z dnia 24 stycznia 2013 r., sygn. I KZP 18/12, Legalis nr 555681.

³⁵ Art. 75ma ust.1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji, Dz.U. z 2015 r. poz. 790 z późn. zm.

mierności kary (art. 63b Pr.not.) i nie jest objęta przymusem adwokackim (*regulatio ex art. 63e Pr.not.*).³⁶

Model drugi zakłada kontrolę sądu powszechnego. Z racji rangi i skutków orzeczenia dyscyplinarnego zapadłego po przeprowadzeniu dwuinstancyjnego postępowania uprawnienia zyskuje zasadniczo **sąd apelacyjny - sąd pracy i ubezpieczeń społecznych**. Takie rozwiązanie przewidziano w ustawach: o samorządowych kolegiach odwoławczych, o pracownikach urzędów państwowych, Prawo o szkolnictwie wyższym, Karta Nauczyciela, o instytutach badawczych, o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów. Dla przykładu na podstawie art. 146 ust. 4 ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym od prawomocnego orzeczenia odwoławczej komisji dyscyplinarnej przy Radzie Głównej Szkolnictwa Wyższego, stronom służy odwołanie do Sądu Apelacyjnego w Warszawie - Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych. Do odwołania stosuje się przepisy Kodeksu postępowania cywilnego dotyczące apelacji. Od orzeczenia sądu apelacyjnego nie służy skarga kasacyjna³⁷.

Trzeci model opiera się na kontroli orzeczeń dyscyplinarnych dokonywanej **przez sąd administracyjny**. Sąd administracyjny jest właściwy dla rozpoznania skarg na orzeczenia dyscyplinarne dotyczące funkcjonariuszy niektórych służb mundurowych, takich jak: Policja, Straż Graniczna, Służba Celna, Państwowa Straż Pożarna.

Art. 138 ustawy o Policji przewiduje, że od orzeczenia oraz postanowienia kończącego postępowanie dyscyplinarne policjantowi przysługuje prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

Art. 124j ustawy o Państwowej Straży Pożarnej przewiduje, że na orzeczenie kończące postępowanie dyscyplinarne w drugiej instancji stronie przysługuje skarga do sądu administracyjnego.

Art. 181 ustawy o Służbie Celnej stanowi, że od orzeczeń dyscyplinarnych wydanych w postępowaniu odwoławczym lub postępowaniu z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy przysługuje prawo do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na zasadach określonych w odrębnych przepisach.

Art. 136b ust. 5 ustawy o Straży Granicznej przewiduje, że na orzeczenie kończące postępowanie dyscyplinarne funkcjonariuszom przysługuje skarga do sądu administracyjnego.³⁸

W powyższych modelach przewidziano liczne i znaczące odmienności w regulacji postępowań dyscyplinarnych przedstawicieli różnych grup zawodowych. Zastosowano niejednorodną terminologię w zakresie środków odwoławczych- różne nazwy: odwołanie, apelacja, kasacja, zróżnicowano terminy do wniesienia tych środków oraz wprowadzono odmienne procedury mające zastosowanie przy rozpoznawaniu tych środków odwoławczych. Nawet jeżeli w zamyśle ustawodawcy uregulowania w różnych grupach miały być tożsame, to wprowadzono niejednorodną terminologię, która doprowadziła do wielu wątpliwości interpretacyjnych. Wobec powyższego, trudno jest dokonać gruntownego porównania modeli sądowej kontroli wydanych orzeczeń.

³⁶ Ustawa z dnia 14 lutego 1991 r.- Prawo o notariacie, Dz.U. z 2014 r. poz. 164) z późn. zm.

³⁷ Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r.- Prawo o szkolnictwie wyższym, Dz.U. z 2012 r. poz. 572 z późn. zm.

³⁸ Ustawa o Policji z dnia 6 kwietnia 1990 r., Dz.U. z 2015 r. poz. 355 z późn. zm., ustawa o Państwowej Straży Pożarnej z dnia 24 sierpnia 1991 r., Dz.U. z 2016 r. poz. 603, ustawa o Służbie Celnej z dnia 27 sierpnia 2009 r., Dz.U. z 2015 r. poz. 990 z późn. zm., ustawa o Straży Granicznej z dnia 12 października 1990 r., Dz.U. z 2014 r. poz. 1402 z późn. zm.

Najważniejszymi różnicami pomiędzy przedstawionymi modelami są: 1) rodzaj sądu rozpoznającego sprawę 2) rodzaj stosowanej procedury oraz 3) najistotniejsza - rodzaj środka zaskarżenia, gdyż to właśnie charakter tego środka wyznacza zakres rozpoznania sprawy dyscyplinarnej przez sąd.

W świetle tego trójkierunkowego uregulowania sądowej kontroli orzeczeń dyscyplinarnych, rodzi się pytanie, dlaczego ustawodawca wprowadził taki trychotomiczny podział i czy któryś z tych modeli ma przewagę nad pozostałymi, a z związku z tym powinien być preferowany przez ustawodawcę?

Na wstępie trzeba wskazać, że Konstytucja RP w przeważającej większości przypadków nie przesądza, czy sądowa kontrola orzeczeń dyscyplinarnych musi być przeprowadzona przez określony sąd lub zgodnie z określoną procedurą. Jedynie w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP ustanawia wymóg zapewnienia dostępu do sądu „właściwego”. Treść tej gwarancji nie została należycie wyjaśniona. Niewątpliwie chodzi nie tylko o określenie właściwości miejscowej i rzeczowej, ale także o rodzaj sądu, który ma daną sprawę rozpoznać. Ponadto, należy pamiętać, że **prawo do sądu nie może być postrzegane „jedynie formalnie**, jako dostępność drogi sądowej w ogóle, **lecz i materialnie**, jako możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej”, jak Trybunał Konstytucyjny podkreślał wielokrotnie³⁹. Wskazywał także, że „jakkolwiek nie ma podstaw, aby ustawodawcy zwykłemu odmawiać możliwości wyboru sądów powszechnych bądź szczególnych przy kształtowaniu drogi sądowej, to jednak konieczne jest, by sądowa ochrona miała rzeczywisty charakter. **Ten rzeczywisty charakter oznacza m.in. prawo dochodzenia przez uprawnionych ochrony ich interesów przed sądem wyposażonym w kompetencję rozpoznawania sprawy ze skutkiem zapewniającym realizację ich roszczeń**”⁴⁰.

Oznacza to, że w odniesieniu do bardzo wielu grup zawodowych obarczonych odpowiedzialnością dyscyplinarną Konstytucja daje ustawodawcy zwykłemu swobodę w zakresie przyznawania sądom kompetencji do sprawowania kontroli orzeczeń dyscyplinarnych. Ustawodawca skorzystał z tej swobody i przewidział kompetencję Sądu Najwyższego i sądu powszechnego do sprawowania kontroli orzeczeń dyscyplinarnych wydawanych wobec wyżej wymienionych grup zawodowych.

Natomiast w przypadku trzeciego wyodrębnionego modelu sądowej kontroli orzeczeń dyscyplinarnych, tj. stosowanego wobec przedstawicieli służb mundurowych, gdzie kompetencja do sprawowania sądowej kontroli orzeczeń dyscyplinarnych przysługuje sądowi administracyjnemu, sytuacja wygląda zgoła odmiennie. W tym przypadku Konstytucja nie tylko nakazuje zapewnienie sprawowania tej kontroli przez sąd właściwy, ale również przesądza wyraźnie, że sprawami tymi ma zajmować się sąd administracyjny.

W myśl art. 175 Konstytucji RP, sądy administracyjne, podobnie jak Sąd Najwyższy, sądy powszechne i sądy wojskowe, sprawują wymiar sprawiedliwości. Granice właściwości sądów administracyjnych oraz istota wymiaru sprawiedliwości sprawowanego przez te sądy zostały określone wprost w art. 184 Konstytucji RP, zgodnie z którym **sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej**. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych organów administracji rządowej.

³⁹ Uchwała TK z dnia 25 stycznia 1995 r., sygn. W 14/94, OTK 1995, nr 1, poz. 19.

⁴⁰ Ibidem.

Z treści art. 184 Konstytucji RP wynika, że **sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej należy do sądów administracyjnych, a nie do innych sądów**. W tym należy upatrywać sensu przyjętego w Konstytucji modelu sądownictwa, polegającego na wyodrębnieniu dwóch niezależnych od siebie pionów sądownictwa: jednego, obejmującego sądy powszechne i sądy wojskowe z Sądem Najwyższym na czele oraz drugiego - obejmującego sądy administracyjne, dla których najwyższą instancją jest Naczelny Sąd Administracyjny. Takie rozdzielenie sądownictwa wprost w Konstytucji ma swoje określone implikacje w wykładni poszczególnych przepisów Konstytucji oraz stanowi ważną wskazówkę dla ustawodawcy regulującego ustroj, właściwość i postępowanie przed sądami w aktach niższego rzędu.

Rozpoznawanie spraw, polegające na kontroli działalności administracji publicznej, powinno być powierzone sądom administracyjnym, a nie sądom powszechnym.. Wskazuje się też, analizując art. 177 w związku z art. 184 Konstytucji RP, że „[...] konstytucyjne domniemanie właściwości sądów powszechnych we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów, powinno być rozumiane tak, że już Konstytucja zastrzega dla sądów administracyjnych sprawowanie kontroli działalności administracji publicznej, a tym samym wyłącza w tym zakresie właściwość sądów powszechnych”⁴¹.

Ustawa - Prawo o ustroju sądów administracyjnych w art. 1 § 1 stanowi, że sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i sporów o właściwość między jednostkami samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej. Przepis art. 1 § 2 p.u.s.a. określa kryteria kontroli, o której mowa w § 1, stwierdzając, że jest ona sprawowana pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej.⁴²

Szczegółowe unormowanie właściwości rzeczowej sądów administracyjnych zawierają przepisy art. 1-5 p.p.s.a. Przepis art. 1 p.p.s.a. definiuje pojęcie sprawy sądoadministracyjnej (**sprawa z zakresu kontroli działalności administracji publicznej podlegająca rozpoznaniu w postępowaniu sądowym na podstawie tej ustawy lub inne sprawy, do których procedura ta ma zastosowanie z mocy ustaw szczególnych**). Wymieniony przepis charakteryzuje tę sprawę pod względem materialnym przez pojęcie kontroli działalności administracji publicznej jako podstawowego jej przedmiotu. To określenie podstawowe „[...] jest dopełnione elementem formalnym, jaki stanowi odesłanie do ustaw odrębnych przekazujących jeszcze inne sprawy do postępowania sądoadministracyjnego”⁴³.

Przepis art. 3 § 1 p.p.s.a. stanowi, że sądy te sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Natomiast § 2 i 3 zawierają szczegółowy katalog spraw objętych właściwością rzeczową sądów administracyjnych.

⁴¹ R. Hauser, Przekształcenia modelu polskiego sądownictwa administracyjnego, „Forum Iuridicum”, 2002, nr 1, s. 97 i 98.

⁴² Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.

⁴³ J. Borkowski, Ustawa o dwuinстанcyjnym sądownictwie administracyjnym, Monitor Prawniczy 2003, z. 8, s. 346.

W art. 3 § 2 p.s.a. zawarto wyjaśnienie, że kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na:

- 1) decyzje administracyjne;
- 2) postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty;
- 3) postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie;
- 4) inne niż określone w pkt 1-3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa
- 5) akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej;
- 6) akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej;
- 7) akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego;
- 8) bezczynność organów w przypadkach określonych w pkt 1-4.

Przepis art. 3 § 3 p.p.s.a. stanowi, że **sądy administracyjne orzekają także w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę** oraz stosują środki określone w tych przepisach. Przy czym, chodzi **tylko o sprawy, w których przepisy szczególne przewidują sądową kontrolę działalności administracji publicznej.**

Powyższe uregulowania oznaczają, że wszystkie sprawy wymienione w § 2 art. 3 p.p.s.a. są sprawami z zakresu administracji publicznej i ten właśnie przepis jest przepisem generalnie ustanawiającym właściwość sądu administracyjnego w tych sprawach. Jednocześnie, ustawy szczególne mogą być źródłem innych, nieprzewidzianych w art. 3 § 2 p.p.s.a. spraw z zakresu kontroli administracji publicznej, w których orzekanie nie zostało przekazane sądowi administracyjnemu na mocy tego generalnego przepisu. Wówczas sąd administracyjny będzie uprawniony do sprawowania kontroli w tych sprawach, jeżeli w ustawach będących źródłem tych spraw znajdzie się przepis przekazujący temu sądowi sprawowanie tej kontroli.

Odpowiednie przepisy dyscyplinarne zawarte w pragmatykach służbowych służb mundurowych powierzają sądowi administracyjnemu sprawowanie kontroli orzeczeń dyscyplinarnych. Jednocześnie sprawa kontroli tych orzeczeń jest sprawą z zakresu kontroli administracji publicznej.

Administrację publiczną stanowią wszystkie działania aparatu państwowego, które nie są ani ustawodawstwem, ani sądownictwem. W ujęciu przedmiotowo - podmiotowym - jest to: zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje na podstawie ustawy i w określonych prawem formach⁴⁴.

W praktyce mogą wystąpić niekiedy wątpliwości co do tego, czy konkretny podmiot jest organem administracji publicznej, w związku z tym, czy jego działalność może stanowić przedmiot kontroli sądu administracyjnego. Należy bowiem pamiętać o tym, że jedną z cech administracji publicznej, odróżniającą ją np. od wymiaru sprawie-

⁴⁴ H. Izdebski, M. Kulesza, Administracja publiczna- zagadnienia ogólne, Warszawa 2004, s. 93.

dlivości, jest wielość podmiotów wykonujących tę administrację⁴⁵. Jeżeli ponadto uwzględnimy, że Konstytucja RP nie zawiera zamkniętego katalogu organów pełniących władzę wykonawczą, to nie sposób wykluczyć możliwości wystąpienia trudności przy zaliczaniu przejawów działalności konkretnego podmiotu do akt lub czynności (bezczynności) objętych regulacją art. 3 § 2 lub 3 p.p.s.a.⁴⁶

Służby mundurowe są zcentralizowanymi podmiotami administracji publicznej, wykonują działania z zakresu administracji publicznej, a ich funkcjonariusze są funkcjonariuszami publicznymi. **Sprawa dyscyplinarna przedstawiciela służby mundurowej jest sprawą z zakresu kontroli działalności administracji publicznej.** Tym należy uzasadniać poddanie orzecznictwa dyscyplinarnego kontroli sądów administracyjnych, a nie powszechnych czy Sądu Najwyższego. Przekazanie tej kontroli innym sądom, a więc naruszenie tej konstytucyjnej reguły może być rozpatrywane w kategoriach naruszenia prawa do sądu właściwego.

Sądowa kontrola orzeczeń dyscyplinarnych u służb mundurowych jest sprawowana przez sąd administracyjny. O wyborze tego sądu przesądził art. 184 Konstytucji RP powierzając kontrolę administracji publicznej sądom administracyjnym. Sam ustawodawca zwykły uchwalając przepisy dyscyplinarne pragmatyk służbowych przekazujące uprawnienia do sprawowania sądowej kontroli orzeczeń dyscyplinarnych właśnie sądom administracyjnym - nie miał w tym zakresie swobody. Biorąc pod uwagę, że sprawa dyscyplinarna przedstawiciela służby mundurowej jest sprawą z zakresu kontroli administracji publicznej, był zobowiązany wprowadzić rozwiązania konstytucyjne w życie - nie mógł zatem wprowadzić innego uregulowania.

Sąd administracyjny jest zatem niewątpliwie sądem właściwym w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Jednakże, nawet konstytucyjne podłoże powierzenia sądowi administracyjnemu kontroli orzeczeń dyscyplinarnych w służbach mundurowych nie pozbawia zasadności pytania o to, czy takie uregulowanie zapewnia rzeczywistą i efektywną kontrolę tych orzeczeń. Trzeba bowiem pamiętać, że z punktu widzenia konstytucyjnego prawa do sądu, znaczenie ma nie tyle fakt zapewnienia dostępu do sądu, lecz to, czy forma ochrony sądowej jest adekwatna z punktu widzenia charakteru sprawy - czy doprowadzi do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy.

Aby odpowiedzieć na pytanie, czy powierzenie sądowi administracyjnemu kompetencji do sprawowania kontroli orzeczeń w sprawach dyscyplinarnych służb mundurowych zapewnia rzeczywistą i efektywną kontrolę tych orzeczeń konieczne jest dokonanie porównania, jak ten model przedstawia się na tle innych modeli sądowej kontroli. Być może z porównania tego będzie wypływał wniosek, że bardziej efektywną kontrolę sprawowałby w tych sprawach Sąd Najwyższy stosujący przepisy procedury karnej, lub sąd apelacyjny stosujący przepisy procedury cywilnej.

Na pierwszy rzut oka wydaje się, że z uwagi na to, że odpowiedzialność dyscyplinarna jest rodzajem odpowiedzialności represyjnej to do kontroli orzeczenia organu dyscyplinarnego powołany powinien być sąd karny, a nie sąd administracyjny - jak w przypadku służb mundurowych - czy sąd pracy i ubezpieczeń społecznych - jak w modelu apelacyjnym. Sąd karny - z racji istoty rozpoznawanych spraw - jest szczególnie wyczulony na gwarancje procesowe obwinionego. Tym samym, w sposób cel-

⁴⁵ B. Adamiak, Głosa do wyroku NSA z dnia 19 maja 2003 r. sygn. akt OSA 1/03, OSP 2003, z. 11, s. 567 i n.

⁴⁶ R. Hauser, A. Kabat, Właściwość sądów administracyjnych, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2004, z. 2, s. 29.

niejszy mógłby ocenić prawidłowość postępowania przed organami dyscyplinarnymi oraz trafność zapadłego orzeczenia⁴⁷. Gdyby jednak przyjąć tą argumentację za wystarczającą, to wszystkie sprawy dyscyplinarne byłyby rozpatrywane następnie przez sądy karne.

Jak widać po zaprezentowanych powyżej trzech modelach, ustawodawca nie ograniczył się do przyznania w tym zakresie kompetencji jedynie sądowi karnemu, ale powierzył ją różnym sądom: karnemu (Izba Karne Sądu Najwyższego), cywilnym (sąd pracy i ubezpieczeń społecznych) oraz administracyjnym.

Wprowadzenie różnych regulacji jest najprawdopodobniej wyrazem zapatrywania, że o tym, który sąd zapewni efektywniejszą ochronę prawną decyduje nie jego rodzaj, ale właściwości postępowania przed tym sądem. Problem tkwi zatem w rodzaju procedury, która musi być adekwatna do natury sporu, nie zaś w ulokowaniu sądu w określonym segmencie władzy sądowniczej. A zatem, o tym czy udzielana ochrona prawna będzie efektywna decydują przepisy prawa procesowego, według których sprawa jest rozpatrywana. Na akceptację zasługuje pogląd W. Sanetry, który doszukuje się w sformułowaniu „właściwy sąd” nie tylko wskazania konieczności poprawnego ustalania właściwości jako takiej, a więc wyznaczenia konkretnego sądu jako kompetentnego w konkretnej sprawie, lecz także nakazu odpowiedniego ukształtowania procedury w celu zapewnienia właściwej ochrony prawnej i praworządności postępowania. Sąd właściwy to również „sąd »odpowiednio przygotowany« do rozpatrzenia danej sprawy, co wiąże się np. z właściwym merytorycznym przygotowaniem do rozpoznania sprawy”⁴⁸.

Nie można zatem generalnie twierdzić, że z samego faktu ulokowania w określonym segmencie sądownictwa, sądy administracyjne czy sądy pracy i ubezpieczeń społecznych są „gorsze” w udzielaniu ochrony prawnej w określonych sprawach niż sądy karne, jeżeli tylko stosują one procedurę, która zapewnia rzeczywistą i efektywną ochronę sądową i dzięki której wszelkie warunki wynikające z konstytucyjnego prawa do sądu zostaną zagwarantowane.

Co więcej, przepisy procesowe stosowane przez sądy powszechne czy administracyjne nie muszą być jednolite- mogą przewidywać znaczne odstępstwa od modelowych rozwiązań proceduralnych w celu dostosowania postępowań do specyfiki rozpoznawanych spraw.

Takie zdefiniowanie zagadnienia rodzi kolejny problem: jaka procedura powinna być stosowana przez sąd właściwy podczas dokonywania kontroli orzeczeń dyscyplinarnych. Wiadomym jest, że procedura stosowana przez sąd jest funkcjonalnie powiązana ze specyfiką danego sądu. Co prawda, właściwość poszczególnych wydziałów sądów nie jest określona według kryterium stosowanej procedury, ale przez wskazanie przedmiotowego charakteru sprawy, jednakże wydaje się, że przypadki, kiedy sąd określonego rodzaju stosuje przepisy niepowiązane funkcjonalnie z rodzajem rozpoznawanych spraw należą do wyjątków. Można zatem generalnie stwierdzić, że sądy karne na ogół stosują procedurę karną, sądy cywilne procedurę cywilną, a sądy administracyjne przepisy o postępowaniu przed tymi sądami oraz przepisy ustaw administracyjnych. W sądach sprawujących kontrolę orzeczeń sądów niższego rzędu zachodzi podobna zależność: oceniają one zastosowanie przez sądy niższego rzędu tej samej

⁴⁷Wyrok TK z dnia 29 stycznia 2013 r., sygn. SK 28/11.

⁴⁸ W. Sanetra, Sąd właściwy w rozumieniu Konstytucji RP, „Przegląd Sądowy” 2011, nr 9, s. 9.

procedury, którą same stosują. Sądy te są najlepiej przystosowane do stosowania tych właśnie procedur. Najtrafniej będą zatem potrafiły stosować te przepisy, na podstawie których orzekają na co dzień. Można stwierdzić, że nie byłoby racjonalnym rozwiązaniem narzucanie sądom sprawowania kontroli według zasad procedury, której nie stosują w sprawach należących do ich właściwości (np. narzucenie sądowi cywilnemu rozpoznawania apelacji w sprawie karnej według przepisów procedury karnej). Jednocześnie, również nieracjonalnym rozwiązaniem byłoby powierzanie sądom dokonywania kontroli prawidłowości zastosowania procedury, której nie stosują ani nie oceniają na co dzień (np. narzucenie sądowi cywilnemu, ażeby według przepisów procedury cywilnej rozpoznał apelację w sprawie karnej, a tym samym ocenił prawidłowość zastosowania przepisów procedury karnej).

Odnosząc te uwagi na grunt sądowej kontroli orzeczeń dyscyplinarnych, należy zasadnie zapytać, czy racjonalnym rozwiązaniem jest, aby sądy orzekające w sprawach dyscyplinarnych stosowały procedurę zgodną z rodzajem spraw rozpoznawanych w zakresie swojej kognicji. Należy bowiem pamiętać, że postępowanie dyscyplinarne przed pozasądowymi organami dyscyplinarnymi toczy się według właściwych dla danej grupy zawodowej przepisów dyscyplinarnych oraz co do zasady przepisów procedury karnej - odpowiednio stosowanych w sprawach nieuregulowanych w ustawach ustrojowych.

Biorąc pod uwagę tę okoliczność, trzeba stwierdzić, że w dwóch wyżej wymienionych modelach sądowej kontroli orzeczeń dyscyplinarnych tj. w modelu apelacyjnym i administracyjnym dochodzi do istotnej niespójności- zderzenia dwóch reżimów postępowania w jednym procesie dyscyplinarnym, ale na różnych jego etapach. Mianowicie, początkowo postępowanie dyscyplinarne jest prowadzone przez organy korporacyjne stosownie do reguł określonych w procedurze karnej, a następnie rozpoznawanie odwołań od orzeczeń tychże organów zostaje powierzone albo sądom apelacyjnym- sądom pracy i ubezpieczeń społecznych, które czynią to z zastosowaniem reguł przewidzianych w kodeksie postępowania cywilnego albo sądom administracyjnym, które orzekają według procedury sądownoadministracyjnej. W ten sposób dochodzi nie tylko do tego, że na poszczególnych etapach postępowania dyscyplinarnego stosowane są przepisy różnych procedur, ale także do tego, że sądy te z zastosowaniem sobie właściwych procedur oceniają prawidłowość zastosowania procedury karnej przez organy dyscyplinarne. Ponadto, oznacza to również, że w odniesieniu do różnych grup zawodowych sądową kontrolę sprawują nie tylko inne sądy, ale także według całkowicie innych zasad postępowania. Wydaje się, że nie sprzyja to zapewnieniu właściwego poziomu gwarancji procesowych. Jest rzeczą oczywistą, że procedury te znacznie różnią się od siebie. Z punktu widzenia analizowanego problemu szczególne wątpliwości może budzić odmienny zakres gwarancyjności uprawnień stron. Powoduje to zróżnicowanie uprawnień przysługujących odpowiadającym sobie stronom postępowań dyscyplinarnych, co z kolei rozbudza wątpliwości dotyczące zapewnienia realizacji konstytucyjnej zasady równości wobec prawa.

Jeden z powyższych przypadków zderzenia się dwóch reżimów prawnych dotyczy postępowania dyscyplinarnego wobec przedstawicieli służb mundurowych. Istotne jest zatem udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy prawidłowe jest twierdzenie, że uregulowania, dopuszczające zderzenie dwóch procedur w jednym postępowaniu nie zapewniają obwinionemu rzeczywistej i skutecznej ochrony prawnej? Czy taka sytuacja może być kwalifikowana jako naruszenie jego konstytucyjnego prawa do sądu?

Na pierwszy rzut oka, odpowiedź na to pytanie może być twierdząca. Należy jednak zauważyć, że skoro nasz ustawodawca (będąc w założeniu ustawodawcą racjonalnym) wprowadził powyżej zaprezentowane rozwiązania, to znaczy, że towarzyszyło temu jakieś podłoże aksjologiczne lub chociażby uczynił to po rozważeniu płynących stąd konsekwencji. Nie można z góry uznać, że wprowadzono powyższe rozwiązania przypadkowo, nie dostrzegając w ogóle konsekwencji, jakie niesie zderzenie się w jednym postępowaniu dwóch różnych reżimów prawnych. Dlatego też, z samego faktu zderzenia się tych reżimów nie należy wyciągać wniosku o niezapewnieniu obwinionemu prawa do odpowiedniego ukształtowania postępowania sądowego. Byłoby to twierdzenie zbyt powierzchowne- pozbawione potrzebnej refleksji. Nad odpowiedzią należy zatem pochylić się głębiej i dokonać oceny prawidłowości ukształtowania procedury w poszczególnych modelach z punktu widzenia konstytucyjnych wymogów prawa do sądu. Przy czym oceną należy objąć wszystkie modele, nie wyłączając modelu kasacyjnego, gdzie sądową kontrolę przeprowadza Sąd Najwyższy. Mimo iż w tym modelu nie dochodzi do zderzenia się dwóch procedur w jednym postępowaniu i nie występują związane z tym wątpliwości, to jednak zastrzeżenia wobec tego modelu ujawniają się na innych płaszczyznach.

Trzeba pamiętać, że prawo do odpowiedniego ukształtowania postępowania sądowego jest elementem prawa do sądu. Prawu temu odpowiada obowiązek państwa zapewnienia takiego postępowania. W przypadku postępowania dyscyplinarnego obowiązek ten odnosi się oczywiście jedynie do postępowania przed sądem (sądowa kontrola). Państwo nie ma natomiast takiego obowiązku w odniesieniu do postępowania przed organami dyscyplinarnymi.

Jak już wyżej wspomniano, z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP nie wynika jeden paradygmat sądowej kontroli nad działalnością orzeczniczą organów dyscyplinarnych samorządów zawodowych. Do legislatywy należy nie tylko określenie sądu, który uważa za najbardziej odpowiedni do rozpoznania spraw danego rodzaju, ale również określenie procedury stosowanej do rozpoznawania danego rodzaju spraw. Charakter tego sądu i stosowana przezeń procedura umożliwiać jednostce realizację prawa do sądu, a w konsekwencji sprawiedliwe rozpatrzenie sprawy.

Dodatkowo, art. 42 ust. 2 Konstytucji RP nakazuje ustawodawcy takie ukształtowanie postępowania dyscyplinarnego, które zapewni obwinionemu prawo do obrony⁴⁹. Przepis ten nie dotyczy jednak praw ani obowiązków ustawodawcy w zakresie odesłania do konkretnej procedury rozpatrywania odwołań od orzeczeń sądów dyscyplinarnych. Nie nakłada zatem obowiązku określenia jako właściwej w tych sprawach procedury karnej. Z pewnością jednak takie uregulowanie znajduje poparcie w wielorakich argumentach.

Coraz wyraźniej traktuje się odpowiedzialność dyscyplinarną jako rodzaj odpowiedzialności represyjnej, co powinno obligować do poddania jej rygorom procedury karnej. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że sięgnięcie do zasad i instytucji uregulowanych w procedurze karnej stwarza możliwość optymalnego zagwarantowania praw i wolności obwinionego, zaś samo przejście do postępowania dyscyplinarnego instytucji wywodzących się z postępowania karnego ma służyć celom ochronnym⁵⁰.

Ponadto, wystarczy spojrzeć na katalog kar orzekanych w tym postępowaniu, aby przekonać się w jak wielu punktach są one zbliżone lub wręcz identyczne z karami

⁴⁹ Wyrok TK z dnia 29 stycznia 2013 r., sygn. SK 28/11.

⁵⁰ Wyrok TK z dnia 27 lutego 2001 r., sygn. K 22/00.

i środkami karnymi orzekałymi w ramach odpowiedzialności karnej. Zupełnie fundamentalne racje przemawiają zatem za tym, aby postępowania, w których stosuje się wobec obywatela tak daleko idące dolegliwości nie tylko były poddane sądowej kontroli odwoławczej, ale również za tym, aby ta kontrola była prowadzona przy zastosowaniu procedury zapewniającej obwinionym gwarancje właściwe dla stosowania środków represji karnej. Takie zaś rozwiązania, w najdalej idącym stopniu, zapewnia postępowanie toczące się według przepisów kodeksu postępowania karnego⁵¹.

Mimo powyższych argumentów, w jednym ze swych orzeczeń Trybunał Konstytucyjny wywiódł, że obwinionemu nie muszą przysługiwać te same gwarancje procesowe co oskarżonemu w sprawie karnej, a także że gwarancje te nie muszą być zapewnione poprzez odpowiednie stosowanie przepisów kodeksu postępowania karnego. Zdaniem Trybunału, samorządowe postępowania dyscyplinarne i sądowe postępowania kontrolne nie muszą być uregulowane tak samo. Nie muszą one być również uregulowane tak samo jak w procedurze karnej⁵².

Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny nie wypowiedział się, która procedura w najpełniejszy sposób zapewnia realizację praw obwinionego. W powoływanym orzeczeniu stwierdził, że pozostaje to poza zakresem jego kontroli.

Jest jednak pewne, że ocena, czy postępowanie jest ukształtowane odpowiednio powinna być kompleksowa. Należy przy tym pamiętać, że rozwiązania spełniające standard konstytucyjny w ramach określonego rodzaju postępowania sądowego i w odniesieniu do określonej kategorii spraw, mogą okazać się niewystarczające w innym rodzaju takiego postępowania i w innej kategorii spraw.

Największe znaczenie przy dokonywaniu oceny, będzie miał charakter środka zaskarżenia przysługującego od prawomocnego orzeczenia organu dyscyplinarnego. Określony rodzaj środka zaskarżenia determinuje zakres postępowania przed sądem. W regulacjach postępowań dyscyplinarnych przedstawicieli różnych grup zawodowych ustawodawca przewidział różnego rodzaju środki zaskarżenia: odwołania, kasacje, skargi. Odwołania rozpoznawane są przez sądy apelacyjne - wydziały pracy i ubezpieczeń społecznych, kasacje trafiają do Sądu Najwyższego Izby Karnej, a skargi do sądu administracyjnego. Tak więc, to rodzaj środka zaskarżenia stał się w rzeczywistości podłożem wyróżnienia modeli sądowej kontroli orzeczeń dyscyplinarnych.

Zakres rozpoznania sprawy po wniesieniu każdego z tych środków jest odmienny. W swym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie rozstrzygał wątpliwości dotyczące prawidłowości ukształtowania procedury, których źródłem było wprowadzenie określonego rodzaju środka zaskarżenia i związany z tym zakres rozpoznania sprawy dyscyplinarnej przez sąd.

Wątpliwości dotyczyły przede wszystkim modelu kasacyjnego. Trybunał badał, czy kasacja jako instrument sądowej kontroli orzeczenia sądu dyscyplinarnego drugiej instancji czyni zadość wymaganiom stawianym przez art. 45 ust. 1 Konstytucji RP oraz czy przewidziane w przepisach podstawy kasacyjne są wystarczające dla realizacji konstytucyjnego prawa do sądu⁵³. W skardze konstytucyjnej Rzecznik Praw Obywatelskich zarzucił, że przewidziany w przepisach dyscyplinarnych zawodów prawniczych model kontroli kasacyjnej w istotny sposób zawęża zakres kontroli sądowej nad postępowaniami dyscyplinarnymi wobec przedstawicieli tych zawodów.

⁵¹ Uchwała SN (7) z dnia 24 stycznia 2013 r., sygn. I KZP 18/12.

⁵² Wyrok TK z dnia 29 stycznia 2013 r., sygn. SK 28/11.

⁵³ Wyrok TK z dnia 25 czerwca 2012 r., sygn. K 9/10.

W odniesieniu do adwokatów, radców prawnych, notariuszy i prokuratorów odpowiednie przepisy ich ustaw ustrojowych przewidują, że kasacja w sprawach dyscyplinarnych może być wniesiona z powodu rażącego naruszenia prawa, jak również rażącej niewspółmierności kary dyscyplinarnej. Determinują one treść zarzutów, które mogą być sformułowane w kasacji, a zatem decydują o zakresie postępowania kontrolnego przed Sądem Najwyższym. Zdaniem Rzecznika zakres tej kontroli jest za wąski. Powinien być znacznie szerszy, podobny do tego, jaki występuje w modelu apelacyjnym.

Trybunał Konstytucyjny zauważył jednak, że tak ukształtowane podstawy kasacyjne powodują, że zakres postępowania kasacyjnego w tych sprawach jest w istocie szerszy niż w przypadku postępowania kasacyjnego w sprawach karnych *sensu stricte*. W postępowaniu karnym - zgodnie z art. 523 § 1 zd. drugie k.p.k. - kasacja nie może być wniesiona wyłącznie z powodu niewspółmierności kary. Natomiast w postępowaniu dyscyplinarnym zarzut ten może być zarzutem samodzielnym, co prowadzi do wniosku o szerszym zakresie rozpoznania sprawy. Tym samym, poprzez rozszerzenie podstaw kasacji w stosunku do ogólnych regulacji dotyczących tej materii, zawartych w art. 523 k.p.k., umożliwiono Sądowi Najwyższemu dokonywanie pełniejszej kontroli zaskarżanych orzeczeń.

W konsekwencji, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przyjęty w kodeksie postępowania karnego model kontroli kasacyjnej umożliwia rzetelną i efektywną weryfikację zaskarżonych orzeczeń, a zatem tym bardziej możliwe jest to w przypadku kasacji od orzeczeń sądów dyscyplinarnych, której zakres jest szerszy. Zdaniem Trybunału, w postępowaniu kasacyjnym w sprawach dyscyplinarnych realizowana jest zasada sprawiedliwości proceduralnej. Zaskarżone przepisy dyscyplinarne nie zawierają niezasadnych ograniczeń podmiotowych w zakresie prawa do wniesienia kasacji, które w każdym wypadku przysługuje obwinionemu. Ponadto, nie przewidują nadmiernych ograniczeń przedmiotowych, na przykład dopuszczających zaskarżanie tylko orzeczeń przewidujących najsurowsze kary dyscyplinarne.

Kwestionowane podstawy kasacyjne stanowią ograniczenie konstytucyjnego prawa do sądu, gdyż pozbawiają obwinionego prawa kwestionowania ustaleń faktycznych, ale ograniczenie to nie budzi wątpliwości z punktu widzenia zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ustanowienie tych ograniczeń jest konieczne w państwie demokratycznym dla zapewnienia porządku publicznego w aspekcie związanym z pozycją ustrojową samorządów zawodowych, które sprawują pieczę nad należytym wykonywaniem zawodów zaufania publicznego w graniach interesu publicznego i dla jego ochrony (art. 17 ust. 1 Konstytucji). Z tego względu sądowa kontrola orzeczeń organów dyscyplinarnych - jako instrument nadzoru państwa nad samorządami zawodowymi - nie powinna być zakreślona zbyt szeroko (zob. wyrok TK o sygn. K 9/10 oraz powołane tam orzecznictwo konstytucyjne).

Argumentację Trybunału wspomaga fakt, iż zbyt szeroki zakres kontroli sądowej mógłby pozostawać w opozycji do ideału sprawności i szybkości prowadzonego postępowania. Problem ten nabrałby realnych kształtów, gdyby Sąd Najwyższy posiadał uprawnienia sądu orzekającego co do meritum i był władny we własnym zakresie prowadzić postępowanie w kierunku ustalenia odpowiedzialności obwinionego za przewinienie dyscyplinarne.

Przedmiotem skarg konstytucyjnych były również przepisy wprowadzające model sądowej kontroli orzeczeń dyscyplinarnych oparty na odwołaniu do sądu apelacyjnego.

W modelu, w którym powierzono kontrolę sądowi apelacyjnemu - sądowi pracy i ubezpieczeń społecznych, przepisy przewidują odpowiednie stosowanie przepisów kodeksu postępowania cywilnego o apelacji. Zakres rozpoznania sprawy jest niewątpliwie szerszy niż w modelu kasacyjnym obowiązującym w zawodach prawniczych. Przede wszystkim w postępowaniu apelacyjnym występują większe możliwości kwestionowania oraz dokonywania ustaleń faktycznych. Pomimo tego, w modelu tym dopatrywano się niekonstytucyjności przepisów przewidujących odpowiednie stosowanie procedury cywilnej. W tym modelu dochodzi do zderzenia dwóch procedur: karnej na etapie postępowania przed organami dyscyplinarnymi oraz cywilnej podczas dokonywania sądowej kontroli orzeczenia dyscyplinarnego. Dochodzi zatem to sytuacji, w której sąd stosując przepisy kodeksu postępowania cywilnego ocenia prawidłowość zastosowania przez organy dyscyplinarne przepisów kodeksu postępowania karnego. W skardze skierowanej do Trybunału Konstytucyjnego wywodzono, że takie ukształtowanie sądowej kontroli nie zapewnia właściwego poziomu gwarancji procesowych, a co za tym idzie - nie zapewnia obwinionemu prawa do obrony⁵⁴. Wskazywano, że obwiniony nie może w takim postępowaniu podnieść zarzutu rażącej niewspółmierności kary oraz nie obowiązuje domniemanie niewinności. Brak odesłania do przepisów kodeksu postępowania karnego powoduje, że kontrola nie ma charakteru kontroli rzeczowej i prawnie skutecznej.

Trybunał uznał jednak, że przyjęta regulacja (przewidująca odpowiednie zastosowanie przepisów k.p.c. o apelacji) gwarantuje ukaranemu członkowi korporacji prawo do dochodzenia przed sądem zarówno faktu niepopelnienia przewinienia dyscyplinarnego, jak też bezpodstawności wszczęcia przeciwko niemu takiego postępowania. W postępowaniu apelacyjnym obwiniony ma znaczną swobodę przedstawiania zarzutów i może powoływać się na wszelkie powody zaskarżenia, które uważa za pożądane i odpowiednie z punktu widzenia jego interesów. Sąd bierze też pod uwagę z urzędu nieważność postępowania. Przepisy regulujące postępowanie apelacyjne dają obwinionemu możliwość kwestionowania przyjętych przez samorządowe organy dyscyplinarne ustaleń faktycznych, a także pozwalają na powoływanie nowych faktów i dowodów. Jest to tzw. apelacja pełna. W konsekwencji, obwiniony może dowodzić faktu niepopelnienia przewinienia dyscyplinarnego, bezpodstawności wszczęcia postępowania i nieuwzględnienia wszelkich argumentów świadczących o jego niewinności. Może także - oprócz innych rozstrzygnięć - zmienić zaskarżone orzeczenie i orzec co do istoty sprawy. Do postępowania przed sądem apelacyjnym stosuje się odpowiednio przepisy o postępowaniu przed sądem pierwszej instancji. A zatem obwiniony może powoływać świadków, składać wnioski o opinie biegłych czy też składać zeznania.

Zdaniem Trybunału stosowanie w postępowaniu kontrolnym przepisów kodeksu postępowania cywilnego o apelacji jest rozwiązaniem sprawiedliwym i w znacznym stopniu realizuje materialne i formalne aspekty prawa do obrony. Takie stanowisko Trybunału oznacza, że fakt zderzenia się dwóch procedur w jednym postępowaniu, nie pociąga dla obwinionego żadnych poważnych- z punktu widzenia jego prawa do obrony- konsekwencji.

Ponadto, w sprawie o sygn. K 9/10 argumentowano przed Trybunałem Konstytucyjnym, że model apelacji cywilnej w dużo większym stopniu uwzględnia dyrektywy

⁵⁴ Wyrok TK z dnia 29 stycznia 2013 r., sygn. SK 28/11.

wynikające z konstytucyjnego prawa do sądu niż charakteryzujący się zdecydowanie bardziej ograniczonym zakresem kontroli model wzorowany na kasacji karnej⁵⁵.

Co więcej, należy zauważyć, że model nakazujący stosowanie przepisów kodeksu postępowania cywilnego o apelacji do rozpoznawania odwołań od orzeczeń korporacyjnych sądów dyscyplinarnych wprowadzono w wielu ustawach. Stało się to podłożem do sformułowania stanowiska opartego na wykładni systemowej, w myśl którego przy sądowej kontroli orzeczeń w postępowaniach dyscyplinarnych przedstawicieli zawodów prawniczych mają zastosowanie przepisy kodeksu postępowania karnego, a w stosunku do wszystkich innych przepisy kodeksu postępowania cywilnego.

Późniejsze ustawodawstwo wyraźnie odeszło jednak od takiego podziału. Niewątpliwie coraz wyraźniejsza staje się tendencja do poszerzania sfery funkcjonowania procedury karnej na gruncie postępowań dyscyplinarnych grup zawodowych innych niż prawnicze. Tendencja ta w sposób wyraźny ujawniła się w postępowaniu dyscyplinarnym komorników. Początkowo odwołania od orzeczeń komisji dyscyplinarnych rozpoznawały sądy pracy i ubezpieczeń społecznych z zastosowaniem przepisów kodeksu postępowania cywilnego apelacji. Następnie ustawą z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji wyeliminowano przepis o odpowiednim stosowaniu przepisów kodeksu postępowania cywilnego, ażeby końcowo wprowadzić przepis o stosowaniu przepisów kodeksu postępowania karnego w zakresie nieuregulowanym w ustawie.

Wreszcie, należy dokonać oceny prawidłowości ukształtowania procedury także w modelu trzecim, tj. w modelu, w którym sądową kontrolę sprawuje sąd administracyjny. W pierwszej kolejności należy wskazać, że Trybunał Konstytucyjny, jak dotąd, nie badał konstytucyjności powierzenia sądowi administracyjnemu kompetencji do kontroli orzeczeń organów dyscyplinarnych służb mundurowych.

Sądowa kontrola orzeczeń dyscyplinarnych wydanych wobec przedstawicieli służb mundurowych została powierzona sądowi administracyjnemu na mocy odpowiednich przepisów ustaw ustrojowych⁵⁶. Sprawy dyscyplinarne przedstawicieli tych zawodów zostały zatem objęte kognicją sądu administracyjnego na podstawie ustaw szczególnych, co dopuszcza art. 3 § 3 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Sprawy, w których sąd administracyjny sprawuje sądową kontrolę orzeczeń dyscyplinarnych są sprawami z zakresu kontroli działalności administracji publicznej. Artykuł 1 § 2 p.p.s.a. wprowadza zasadę, iż kontrola działalności administracji publicznej sprawowana jest przez sądy administracyjne **pod względem zgodności z prawem**, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Z powyższym przepisem koresponduje zasada ogólna wyrażona w art. 16 § 2 k.p.a., z której wynika prawo do zaskarżania do sądu administracyjnego decyzji z powodu ich niezgodności z prawem (zasada ta jednak obejmuje swoim zakresem tylko jedną z form działania organów administracji publicznej, jaką jest decyzja administracyjna - co do innych form działania organów administracji, w tym orzeczeń organów dyscyplinarnych właściwym źródłem kryterium orzekania jest wyżej powołany art. 1 § 2 p.o.u.s.a).

⁵⁵ Wyrok TK z dnia 25 czerwca 2012 r., sygn. K 9/10.

⁵⁶ Art. 138 ustawy o Policji, art. 124j ustawy o Państwowej Straży Pożarnej, art. 181 ustawy o Służbie Celnej, art. 136b ust. 5 ustawy o Straży Granicznej.

Przedmiotem postępowania przed sądem administracyjnym jest więc spór o zgodność z prawem (legalność) decyzji administracyjnej (lub innej prawnej formy działalności administracji publicznej) toczący się pomiędzy adresatem rozstrzygnięcia a organem administracji publicznej.

Kontrola orzeczeń dyscyplinarnych pod względem zgodności z prawem oznacza kontrolę w zakresie sposobu interpretacji przez organ administracji publicznej przepisów prawnych oraz jej wyników, stanowiących normatywną podstawę administracyjnej decyzji stosowania prawa⁵⁷. Kontrola sprawowana przez sąd administracyjny nie może natomiast opierać się na kryteriach słuszności, sprawiedliwości społecznej czy celowości rozstrzygnięcia⁵⁸.

Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że kontrola działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem – jakkolwiek ukształtowana inaczej, niż orzekanie w sprawach cywilnych lub karnych – odpowiada przyjętym standardom konstytucyjnym. Okoliczność, że sądy administracyjne nie oceniają celowości czy słuszności aktów administracyjnych, koncentrując się tylko na badaniu ich zgodności z prawem, nie narusza także międzynarodowych kryteriów w tym zakresie⁵⁹.

W orzecznictwie TK można również znaleźć wypowiedzi pozytywnie oceniające przyjęte kryterium kontroli z uwagi na obowiązującą zasadę trójpodziału władz⁶⁰.

Stanowiska aprobujące przyjęte kryterium nie zostały jednak wypowiedziane na gruncie rozpoznawanych przez sąd administracyjny spraw dyscyplinarnych, ani też w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej na przepisy dyscyplinarne. Dlatego też, trzeba dokonać oceny tego kryterium konkretnie w tych właśnie sprawach. W tym zakresie trzeba wziąć pod uwagę, że sprawy dyscyplinarne nie są typowymi sprawami administracyjnymi. Dotyczą one odpowiedzialności za przewinienia dyscyplinarne, a zatem odpowiedzialności represyjnej. W postępowaniach tych musi zostać zagwarantowane konstytucyjne prawo do obrony (art. 42 ust. 2 Konstytucji RP). Ażeby móc uznać model administracyjny sądowej kontroli orzeczeń dyscyplinarnych za spełniający standardy konstytucyjne, należy rozważyć, czy zagwarantowane jest obwinionemu w tym postępowaniu rzeczywiste i efektywne prawo do obrony.

Sąd administracyjny nie ustala okoliczności sprawy, gdyż w zasadzie nie prowadzi postępowania dowodowego (poza szczególnym przypadkiem przewidzianym w art. 106 § 3 p.p.s.a.) i nie dokonuje oceny zebranych dowodów, prowadzącej do uznania określonych faktów za udowodnione, lecz jedynie bada prawidłowość przeprowadzenia tych czynności przez organy administracyjne. Innymi słowy, sąd powinien ocenić, czy organy prawidłowo dokonały ustalenia stanu faktycznego w spornej kwestii, a zwłaszcza, czy nie naruszyły przy ustaleniu stanu faktycznego wskazanych przez skarżącego przepisów postępowania administracyjnego. W tym celu sąd z urzędu winien podjąć przewidziane w ustawie środki w konsekwencji prowadzące do wydania właściwego orzeczenia⁶¹. Do tej pory przepisy nie dopuszczały, ażeby sąd administracyjny ingerował w merytoryczną treść rozstrzygnięcia organu administracji publicznej. Był on sądem kasacyjnym - mógł jedynie uchylić zaskarżoną decyzję (a także decyzję

⁵⁷ Wyrok NSA z dnia 20 listopada 2001 r., sygn. II SA/LU 629/00, OSP 2002, Nr 10, poz. 136.

⁵⁸ Wyrok NSA z dnia 12 marca 2002 r., sygn. SA/Wr 2356/00, ST 2002, Nr 9, s.; wyrok NSA z dnia 18 listopada 1992 r., sygn. SA/KA 1038/92, POP 1996, Nr 2, poz. 65.

⁵⁹ Uchwała NSA z dnia 26 października 2009 r., sygn. I OPS 10/09, ONSAiWSA 2010, Nr 1, poz. 1.

⁶⁰ Postanowienie TK z dnia 29 czerwca 2009 r., sygn. Ts 196/09, OTK-B 2012, Nr 4, poz. 322.

⁶¹ Wyrok NSA z dnia 11 marca 2008 r., sygn. II FSK 945/06, Legalis nr 160488.

organu I instancji) lub stwierdzić jej nieważność lub wydanie z naruszeniem prawa. Sprawa wówczas wracała do rozpoznania przez organ administracji. Sąd administracyjny nie mógł zmienić aktu administracyjnego i wydać merytorycznego rozstrzygnięcia. Nie mógł być zatem III instancją postępowania administracyjnego, a mógł być jedynie podmiotem wykonującym kontrolę zgodności z prawem ostatecznych decyzji administracyjnych lub innych aktów wydawanych przez organy administracji publicznej⁶². Sąd administracyjny, formułując wypowiedź o legalności zaskarżonej formy działania bądź beczynności administracji, mógł wyznaczyć poniekąd dalsze czynności organu administracji publicznej, sam jednak nie wchodził w rolę takiego organu.

Od momentu wejścia w życie ustawy z dnia 9.04.2015 r. o zmianie ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, co miało miejsce w dniu 15.08.2015 r.⁶³, sąd administracyjny uzyskał kompetencję nie tylko do sformułowania wypowiedzi o legalności, ale także do wydania orzeczenia merytorycznego w sprawie, a zatem do zastąpienia administracji. Stało się to przede wszystkim za sprawą wprowadzenia art. 145a, który umożliwia sądowi administracyjnemu - w przypadku uchylecia decyzji z powodu naruszenia prawa materialnego lub w przypadku stwierdzenia nieważności decyzji - zobowiązanie organu administracyjnego do wydania w określonym terminie decyzji lub postanowienia z jednoczesnym wskazaniem sposobu załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcia. Jeżeli organ nie wywiąże się z nałożonego obowiązku, to sąd administracyjny, po złożeniu oddzielnej skargi przez stronę, będzie uprawniony do wydania orzeczenia stwierdzającego istnienie albo nieistnienie uprawnienia lub obowiązku. Czy sąd administracyjny będzie korzystał z przydanej mu możliwości, pokaże dopiero praktyka orzecznicza.

Uwzględniając cechy dotychczasowego modelu kontroli sądownoadministracyjnej można stwierdzić, że model ten jest modelem pośrednim. Zakres rozpoznania sprawy na skutek zastosowanego kryterium zgodności z prawem, jest szerszy niż w modelu kasacyjnym, ale węższy niż w modelu apelacyjnym. Obwiniony może w drodze skargi do sądu administracyjnego dowodzić przed sądem faktu swojej niewinności i bezzasadności wszczęcia wobec niego postępowania dyscyplinarnego. Nie jest ograniczony w możliwości formułowania zarzutów. Ma większe niż w modelu kasacyjnym możliwości kwestionowania ustaleń faktycznych, ale mniejsze niż w modelu apelacyjnym możliwości przedstawiania nowych faktów i dowodów - nie może on powoływać świadków, składać wnioski o opinie biegłych czy też składać zeznania. Jedynymi dowodami, o których przeprowadzenie może wnioskować są dowody z dokumentów. Sąd administracyjny ma duże możliwości wyjścia poza granice zaskarżenia. Zgodnie z art. 134 § 1 p.p.s.a. rozstrzyga on w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Takie ukształtowanie zakresu rozpoznania sprawy jest szersze niż w modelu kasacyjnym, gdzie sąd może wyjść poza granice zaskarżenia jedynie w [przypadkach przewidzianych w art. 435, 439 oraz 455 k.p.k. Jest także szersze niż w modelu apelacyjnym, gdzie sąd z urzędu uwzględnia jedynie nieważność postępowania.

Co więcej, w modelu administracyjnym sprawa może być rozpoznana w dwóch instancjach sądowych. Od wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego przysługuje bowiem skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Istnieje zatem możliwość skontrolowania dodatkowo prawidłowości procedowania przez sąd I in-

⁶² Wyrok NSA z dnia 28 września 1994 r., sygn. III SA 1496/93, Prok. i Pr. 1995, Nr 1, poz. 49.

⁶³ Dz.U. z 2015 r. poz. 658,

stancji. Jest to istotna zaleta tego modelu. W modelu kasacyjnym, rzecz jasna, od wyroku Sądu Najwyższego wydanego na skutek rozpoznania złożonej kasacji, żaden środek zaskarżenia nie przysługuje. Podobnie ma się sprawa w modelu apelacyjnym. Tutaj, w większości przypadków wprowadzono przepisy, zgodnie z którymi od orzeczeń wydanych przez sąd apelacyjny- sąd pracy i ubezpieczeń społecznych - kasacja nie przysługuje. W obu tych modelach sądowa kontrola orzeczenia dyscyplinarnego jest jednoinstancyjna. Nie stanowi to naruszenia ani art. 78, gdyż – jak już o tym była mowa - konstytucyjne prawo do zaskarżania orzeczeń dotyczy orzeczeń wydanych w pierwszej instancji i zostało ono skonsumowane w momencie wniesienia środka zaskarżenia od orzeczenia organu dyscyplinarnego I instancji do organu II instancji. Jednoinstancyjna kontrola sądowa nie może być również zakwalifikowana jako naruszająca art. 176 Konstytucji RP, gdyż dotyczy on przypadków, gdy postępowanie toczy się przed sądem od początku do końca tj. gdy sąd sprawuje swoją pierwotną kompetencję. Ponadto, przepis ten ma charakter w przeważającej mierze ustrojowy i nie stanowi źródła praw podmiotowych. Przedstawiciele żadnej grupy zawodowej poddanej odpowiedzialności dyscyplinarnej nie mogą rościć sobie prawa do kontroli orzeczeń dyscyplinarnych w dwuinstancyjnym postępowaniu sądowym.

Podsumowując należy stwierdzić, że - nawet bez uwzględnienia nowo przydanej sądowi administracyjnemu możliwości merytorycznego rozstrzygnięcia w określonych warunkach - model sądowej kontroli orzeczeń dyscyplinarnych sprawowanej przez sąd administracyjny spełnia standard konstytucyjnego prawa do sądu. Można w tym miejscu przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego standardem wynikającym z art. 45 ust. 1 Konstytucji jest „kontrola prawidłowości postępowania przed organami dyscyplinarnymi, która powinna umożliwiać uchylenie wadliwego orzeczenia”⁶⁴. W modelu sądowoadministracyjnym możliwość uchylecia orzeczenia jest zapewniona. Zagwarantowane jest także prawo do obrony. Można zasadnie twierdzić, że ochrona prawna w tym postępowaniu jest rzeczywista i efektywna.

⁶⁴ Wyrok TK z dnia 27 lutego 2001 r., sygn. K 22/00.

Wpływ polityki wizerunkowej w Policji na orzecznictwo dyscyplinarne w II instancji

Procedura dyscyplinarna w Policji, dotycząca 100-tysięcznej grupy zawodowej może być uznana za okrzepłą w kontekście ponad 10-letniego funkcjonowania w praktyce, licząc od wprowadzenia jej fundamentalnych zmian w 2003 r. Z racji zainteresowań naukowych podjąłem się trudu zbadania wpływu polityki wizerunkowej służby na orzecznictwo dyscyplinarne. Na pełną akceptację zasługuje pogląd wyrażony przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 stycznia 2007 r., sygn. akt I OSK 637/06¹, że „objęcie policjantów odpowiedzialnością dyscyplinarną uzasadnia społeczna rola tej formacji, charakter powierzonych zadań i kompetencji oraz związane z działalnością Policji publiczne zaufanie. Służyć ma również przeciwdziałaniu takim zachowaniom, które mogłyby pozbawić ją wiarygodności w oczach opinii publicznej, zwłaszcza, że wiele uprawnień przyznanych Policji pozwala na ingerowanie w sferę obywatelskich wolności i praw.” Ponadto, sąd wskazał, iż „odpowiedzialność dyscyplinarna funkcjonariuszy Policji oparta jest na regułach zaostrzonych, wynikających ze szczególnego rodzaju zadań stawianych tej formacji (ochrony zdrowia i życia ludzi) oraz kompetencji i związanego z działalnością Policji publicznego zaufania. Przy wykonywaniu zadań obowiązuje zatem nie tylko dyscyplina służbowa, ale i przestrzeganie zasad etyki zawodowej, do których to wartości należy zaliczyć szczególną staranność w wykonywaniu obowiązków.”²

Politykę kadrowo-dyscyplinarną kształtują w II instancji wyżsi przełożeni dyscyplinarni, czyli komendanci wojewódzcy i stołeczny oraz główny Policji (KWP, KSP, KGP). Łącznie to 18 organów, które recenzują 16 Wojewódzkich Sądów Administracyjnych (WSA) i Naczelny Sąd Administracyjny (NSA), komendanci szkół Policji, Centrum Szkolenia Policji w Legionowie, Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie oraz rejonowi/powiatowi i miejski Policji są organami I instancji, czyli grupą liczącą prawie 400 osób.

Przechodząc do meritum zgodnie z art. 134h ust. 1 *ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji* (t.j. Dz.U. poz. 355 ze zm., dalej ustawa o Policji), wymierzona kara powinna być współmierna do popełnionego przewinienia dyscyplinarnego i stopnia zawinienia, w szczególności powinna uwzględniać okoliczności popełnienia przewinienia dyscyplinarnego, jego skutki, w tym następstwa dla służby, rodzaj i stopień naruszenia ciężących na obwinionym obowiązków, pobudki działania, zachowanie obwinionego przed popełnieniem przewinienia dyscyplinarnego i po jego popełnieniu oraz dotychczasowy przebieg służby. W myśl ust. 2 powołanego wyżej przepisu, **na zaostrzenie wymiaru kary mają wpływ** następujące okoliczności popełnienia przewinienia dyscyplinarnego:

- 1) działanie w motywacji zasługującej na szczególne potępienie albo w stanie po użyciu alkoholu lub innego podobnie działającego środka;
- 2) popełnienie przewinienia dyscyplinarnego przez policjanta przed zatarciem wymie-

¹ Treść wyroków pochodzi z Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

² Tenże wyrok NSA z dnia 19 stycznia 2007 r., sygn. akt I OSK 637/06.

- rzoney mu kary dyscyplinarnej;
- 3) poważne skutki przewinienia dyscyplinarnego, zwłaszcza istotne zakłócenie realizacji zadań Policji **lub naruszenia dobrego imienia Policji**;
 - 4) działanie w obecności podwładnego, wspólnie z nim lub na jego szkodę.

Przepis art. 134h ust. 3 ustawy o Policji stanowi zaś, że na złagodzenie wymiaru kary mają wpływ następujące okoliczności popełnienia przewinienia dyscyplinarnego:

- 1) nieumyślność jego popełnienia;
- 2) podjęcie przez policjanta starań o zmniejszenie jego skutków;
- 3) brak należytego doświadczenia zawodowego lub dostatecznych umiejętności zawodowych;
- 4) dobrowolne poinformowanie przełożonego dyscyplinarnego o popełnieniu przewinienia dyscyplinarnego przed wszczęciem postępowania dyscyplinarnego.

Istotny dla niniejszych rozważań jest również art. 27 ust. 1 ustawy o Policji o treści: „Ja, obywatel Rzeczypospolitej Polskiej, świadom podejmowanych obowiązków policjanta, ślubuję: służyć wiernie Narodowi, chronić ustanowiony Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej porządek prawny, strzec bezpieczeństwa Państwa i jego obywateli, nawet z narażeniem życia. Wykonując powierzone mi zadania, ślubuję pilnie przestrzegać prawa, dochować wierności konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, przestrzegać dyscypliny służbowej oraz wykonywać rozkazy i polecenia przełożonych. Ślubuję **strzec** tajemnic związanych ze służbą, honoru, **godności i dobrego imienia służby** oraz przestrzegać zasad etyki zawodowej.”

Dopełnieniem powyższych przepisów powszechnie obowiązującego prawa jest § 23 załącznika do zarządzenia nr 805 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 grudnia 2003 r. w sprawie „Zasad etyki zawodowej Policjanta” (Dz. Urz. KGP z 2004 r. nr 1 poz. 3), który stanowi, że **policjant powinien dbać o społeczny wizerunek Policji jako formacji, w której służy i podejmować działania służące budowaniu zaufania do niej**. Godność i dobre imię Policji jest dla jej funkcjonariuszy wartością prawnie chronioną. Naruszenie dobrego imienia Policji jest deliktem dyscyplinarnym samo w sobie (na podstawie art. 132 ust. 3 pkt 3 w związku z art. 58 ust. 1 i 27 ust. 1 ustawy o Policji) oraz na podstawie art. 134h ust. 2 pkt 3 ustawy o Policji wpływa na zaostrezenie odpowiedzialności dyscyplinarnej

Pomijając uwarunkowania prawne sprawdziłem, jak do tej kwestii podchodzi społeczeństwo, tzn. zapytałem „Czy Policja musi dbać o swój wizerunek?”. To pytanie zadałem mieszkańcom Opolszczyzny (dogodny dobór próby). Odpowiedziało 157 osób dorosłych. Badanie było przeprowadzone metodą bezpośrednią, więc wyniki są wiarygodne. Wszyscy badani byli jednomyślni, że Policja musi dbać o wizerunek. Odbieram to jako wyraźny sygnał, że społeczeństwo uważa, że jest jeszcze coś do zrobienia w kwestii wizerunku Policji. Co ciekawe, takie same pytania zadałem odnośnie Państwowej Straży Pożarnej (PSP) i tam już ankietowani nie byli jednomyślni wskazując w 1/3 części, że PSP nie musi dbać o wizerunek. Taki sposób odpowiadania łączy z faktem, że praktycznie wszyscy uważali PSP za formację lubianą i skuteczną (przy Policji była to połowa odpowiedzi). Można więc wywnioskować, że badani uznali, że strażacy nie mają już nic do poprawiania w kwestii wizerunku, gdyż są lubiani i skuteczni.

Jednym z elementów kształtowania wizerunku jest szeroko pojęty dobór kadr, nie tylko przy przyjęciu do służby, ale również w czasie jej trwania. Zaliczam do tego odpowiedzialność dyscyplinarną, która wpływa na postawy funkcjonariuszy oraz może nawet eliminować z formacji. Materiałem badawczym były orzeczenia sądów administracyjnych w sprawach dyscyplinarnych w okresie 20 miesięcy, tj. od 1 stycznia 2014 r. do 31 sierpnia 2015 r. oraz porównawczo od 1 stycznia 2004 r. do 31 sierpnia 2005 r. Orzeczenia pochodziły z Centralnej Bazy Orzeczeń Sądowych (CBOSA), a ich stan (prawomocność) jest przyjęta na dzień 5 października 2015 r. Do tych postępowań udostępnione są już uzasadnienia w CBOSA. Głównym materiałem badawczym są orzeczenia dyscyplinarne za okres do 1 stycznia 2014 r. do 31 sierpnia 2015 rok, które przeszły obiektywną weryfikację, gdyż pierwszorzędnym celem jest walor aktualności ustaleń. Praktycznie niezmiennie stan etatowy Policji od 1990 do dzisiaj wynosi 102 tysiące, średnio zatrudnionych jest około 96 000 policjantów.

Jak było ponad 10 latem temu? Okres badany to 01.01.2004-31.08.2005 r., gdyż w listopadzie 2003 r. weszła w życie obecnie obowiązująca procedura dyscyplinarna. Sądy administracyjne rozstrzygnęły 157 spraw z hasłem tematycznym „Policja” z tego 37 dotyczyło orzeczeń dyscyplinarnych, to 24% ogółu spraw mających finał sądowy. Merytorycznie sądy rozpoznały 26 spraw (pozostałe były załatwione na etapie formalnym), z czego:

- 14 zakończonych karą wydalenia,
- 5 zakończonych karą nagany,
- 4 zakończono uznaniem winnym, ale odstąpieniem od ukarania,
- 2 zakończonych karą degradacji (obniżenie stanowiska),
- w 1 przypadku nie mogłem ustalić rodzaju kary.

W ww. sprawach orzeczenia wydawał NSA - 7 razy i WSA - 19 razy, z tego w: Białymstoku - 1, Bydgoszczy - 6, Krakowie - 1, Lublinie - 5, Rzeszowie - 1, Szczecinie - 5. Kwestie wizerunkowe nie były akcentowane prawie wcale. Orzeczenia sądowe były skromne, treściwe, widać, że orzecznictwo docierało się. Nie było przed sądami zaskarżanych zwolnień ze służby z uwagi na ważny interes służby lub popełnienia czynu o znamionach przestępstwa albo przestępstwa skarbowego, jeżeli popełnienie czynu jest oczywiste i uniemożliwia jego pozostanie w służbie. W 2006 roku wprowadzono do ustawy o Policji możliwość zwalniania policjantów ze służby na podstawie przedłużającego się zawieszenia w czynnościach służbowych. Orzeczeń formalnych dotyczących spraw dyscyplinarnych było 11 (z tego 6 - NSA, 1 - WSA w Białymstoku, 3 - WSA w Lublinie, 1 - WSA w Szczecinie). Głównie dotyczyło to odrzucenia skarg i oddalenia z uwagi na przekroczenie terminów, brak podpisu adwokata lub radcy prawnego.

W drugim z badanych okresów od 1 stycznia 2014 r. do 31 sierpnia 2015 r. sądy administracyjne rozstrzygnęły 884 sprawy z hasłem tematycznym „Policja”, z tego 112 dotyczyło orzeczeń dyscyplinarnych, to 13% ogółu spraw mających finał sądowy. Merytorycznie sądy rozpoznały 89 spraw, z czego:

- 34 zakończonych karą nagany;
- 21 zakończonych karą wydalenia;
- 15 zakończonych karą ostrzeżenia o niepełnej przydatności do służby na zajmowanym stanowisku uchylone;
- 13 zakończono uznaniem winnym, ale odstąpieniem od ukarania;
- 2 zakończonych karą degradacji (obniżenie stanowiska);

- 2 zakończonych karą degradacji (obniżenie stanowiska i stopnia);
- w 2 przypadkach nie można było ustalić rodzaju kary (anonimizacja).

W ww. sprawach orzeczenia wydawały NSA - 9 razy oraz WSA - 80 razy, z tego w: Białymstoku - 2, Bydgoszczy - 9, Gdańsku - 7, Gliwicach - 4, Gorzowie Wlkp. - 3, Kielcach - 1, Krakowie - 1, Lublinie - 5, Łodzi - 6, Poznaniu - 8, Rzeszowie - 1, Szczecinie - 6, Warszawie - 24 i Wrocławiu - 3. W 23 sprawach sądy wypowiadały się o kwestiach formalnych dotyczących postępowań dyscyplinarnych. Generalnie czas oczekiwania na rozpoznanie sprawy w I instancji nigdy nie przekroczył roku.

Czas oczekiwania sprawy przed NSA oscyluje w okolicach półtora roku.

Pierwszy wniosek, to trzykrotny wzrost liczby spraw dyscyplinarnych, które trafiają do sądów administracyjnych. To wiąże się ze wzrostem świadomości prawnej policjantów, dopuszczenia do roli obrońców adwokatów i radców prawnych. Dodatkowo zachęca policjantów do weryfikacji orzeczeń przed sądem - darmowe składanie skarg, brak szczególnych wymagań i przymusu radcowsko-adwokackiego, brak ryzyka zwrotu kosztów dla organu w razie przegranej, większa świadomość prawna, wzrost dostępności prawników oraz zmiana mentalna polegająca na postrzeganiu osób składających środki zaskarżenia - kiedyś pieniacz, dzisiaj osoba świadoma, dochodząca swoich spraw. Zwiększa się również dostępność usług prawnych oraz samopomoc w ramach działania NSZZ Policjantów. To wyraźny sygnał dla rzeczników i przełożonych dyscyplinarnych, że każde postępowanie dyscyplinarne może znaleźć swój finał przed sądem. Obsługa wzrastającej liczby postępowań sądowych poważnie obciąża policyjnych prawników.

Jednakże badanie byłoby niepełne na temat szeroko pojętych spraw związanych z odpowiedzialnością za delikty dyscyplinarne, gdyby pominąć sprawy rozpoznawane przez sądy administracyjne w sprawach zwolnień ze służby policjantów na podstawie ustawy o Policji z art. 41 ust. 2 pkt: 5) gdy wymaga tego ważny interes służby; 8) popełnienia czynu o znamionach przestępstwa albo przestępstwa skarbowego, jeżeli popełnienie czynu jest oczywiste i uniemożliwia jego pozostanie w służbie (obowiązuje od 29 listopada 2003 r.); 9) upływu 12 miesięcy zawieszenia w czynnościach służbowych, jeżeli nie ustały przyczyny będące podstawą zawieszenia (obowiązuje od 20 września 2009 r.). Przełożeni osobowi sięgali po tę instytucję bardzo często w przypadkach, gdy dochodziło do popełnienia przez policjanta przestępstwa lub wykroczenia. W badanym okresie (2014-2015) sądy administracyjne rozpoznawały sprawy, w których:

- 1) z uwagi na ważny interes służby zwolniono 29 policjantów, w których oparto się na podstawach związanych z popełnieniem czynu zabronionego (nie wliczyłem tu np. absencji chorobowej i braku poświadczenia bezpieczeństwa);
- 2) na oczywistość czynu zwolniono 33 policjantów;
- 3) na przedłużające się zawieszenie zwolniono 10 policjantów.

Razem 72 postępowania administracyjne oparte na przesłankach związanych z popełnieniem przez policjanta czynu zabronionego w służbie lub poza nią. Wymienione tryby stały się konkurencyjne dla postępowań dyscyplinarnych w sprawach najcięższych gatunkowo. W uzasadnieniach przełożonych dyscyplinarnych widać więcej serca i odwagi w formułowaniu tez i wniosków dotyczących wyrażenia nieostrych jak dobre imię, ważny interes służby oraz stosowania otwartych katalogów norm. To wyraz okrzepnięcia procedury i wpływu długoletniej praktyki oraz działalności szkole-

niowej w tym zakresie, w tym już 6-letniej tradycji seminariów w Szkole Policji w Pile, których wielką wartością są publikacje i prezentowane poglądy z różnych punktów widzenia (obrońców, sędziów, przedstawiciele doktryny, przedstawiciele innych służb mundurowych). W sprawdzanym okresie (2014-2015) łącznie przez sądy przeszły 184 postępowania, których podstawy faktyczne dotyczą czynów o charakterze deliktów dyscyplinarnych. Dopiero teraz sumując postępowania dyscyplinarne i w sprawie zwolnienia mamy pełny obraz zagadnienia, z którego wynika, że co piąta policyjna sprawa (21%) przed sądem administracyjnym miała korzenie dyscyplinarne *sensu largo*.

Wizerunek Policji miał wpływ na orzeczenia dyscyplinarne w 26 sprawach (na 89), które trafiły do sądów administracyjnych. Kwestie wizerunku były poruszane w prawie co trzecim (29%) z postępowań. Wyżsi przełożeni dyscyplinarni powołując się na kwestie wizerunkowe wskazywali na art. 27 ustawy o Policji i zasady etyki zawodowej jako podstawę prawną orzeczeń.

Na podstawie analizy treści uzasadnień wyroków sądowych można uznać, że sprawy ujawnione w ramach wewnętrznego nadzoru lub kontroli, które pozostają „w czterech ścianach” nie mają waloru wizerunkowego i orzekane kary nie są surowe, w przeciwieństwie do spraw, które nabierają rozgłosu medialnego. Przez publikację orzeczeń w bazie sądów administracyjnych nabierają one dodatkowo walorów prewencyjnych i edukacyjnych.

Publikacja kierowana jest głównie do praktyków stosujących procedurę dyscyplinarną w Policji, dlatego poniżej zamieszczam wybrane tezy i twierdzenia z orzeczeń sądów administracyjnych, które wydają się mieć najbardziej doniosłe znaczenie dla praktycznego zastosowania:

M.L. decydując się na dobrowolne przystąpienie do służby w Policji musiał mieć świadomość, że ze służbą w niej związane są nie tylko specjalne uprawnienia, ale i pewne ograniczenia, także w zakresie swobód obywatelskich, co łączy się z dyspozycyjnością i zależnością od władzy służbowej, nielimitowanym czasem i trudnymi warunkami służby, obowiązkiem godnego zachowania się w służbie i poza nią, troską o prawidłową realizację zadań w imieniu Państwa oraz dbałością o kształtowanie autorytetu Policji i zaufania do jej funkcjonariuszy. Powyższe zasady wynikają z ustawy o Policji i M. L. w momencie składania roty ślubowania zobowiązał się do ich przestrzegania. (...) Przyjęcie korzyści majątkowej z wykorzystaniem pełnionej przez niego funkcji było zatem nie tylko naruszeniem dyscypliny służbowej, polegającej na przekroczeniu uprawnień, ale godzi także w podstawowe zasady etyki zawodowej. Można zatem stwierdzić, że skarżący uchybił godności wykonywania zawodu Policjanta.

(I OSK 709/13 - Wyrok NSA z 23.04.2014 r.)

Zatem także w okresie urlopu lub w innym czasie poza służbą policjant musi bezwzględnie unikać takich zachowań, które mogą pozbawiać Policję wiarygodności w opinii publicznej.

(I OSK 927/13 - Wyrok NSA z 23.04.2014 r.)

Wina skarżącego nie może budzić wątpliwości, działał on w pełni świadomie, przebywając jako funkcjonariusz Policji na szkoleniu zawodowym podstawowym,

spożywał on alkohol, wprawdzie poza szkołą policyjną, ale w konsekwencji był pod jego wpływem na terenie szkoły, pomimo wyraźnego zakazu w tym zakresie. Nie może również budzić wątpliwości skutek, jaki wywiera popełniony przez skarżącego czyn, bowiem funkcjonariusz Policji będący - w ramach szkolenia zawodowego w służbie przygotowawczej - pod wpływem alkoholu niewątpliwie uchybia obowiązkom, godności, prestiżowi i powadze wykonywania zawodu, obdarzonego przecież publicznym zaufaniem. Wymaga podkreślenia, że delikt dyscyplinarny musi być oceniany nie tylko w płaszczyźnie normatywnej, ale także zawodowej i etycznej, w konsekwencji winy funkcjonariusza Policji nie można ujmować wyłącznie w kategoriach prawno-pozytywnych, lecz może mieć ona inny wymiar.

(IV SA/Wr 485/13 - Wyrok WSA we Wrocławiu z 25.04.2015 r.)

Zachowanie Obwinionego w trakcie inkryminowanej rozmowy było obiektywnie niewłaściwe i nie może go usprawiedliwiać, podnoszona przez Skarżącego, okoliczność dużej liczby zdarzeń (podejmowanych czynności) i odbieranych telefonów na stanowisku dyżurnego. Jest bowiem oczywiste, że w tym przypadku ocenie z punktu widzenia zasad etyki policjanta podlegała forma, tj. dość obcesowy sposób potraktowania dzwoniącego przez Skarżącego, a nie sam fakt nieudzielenia żądanej informacji, wynikający zresztą – jak przyznał sam Skarżący w toku rozprawy sądowej – z niezajomości odpowiedzi na zadane pytanie. Naganna nie była więc nawet sama nieumiejętność udzielenia a vista oczekiwanej przez rozmówcę odpowiedzi, ale przeciwnie, stworzenie przez Obwinionego wrażenia (jak się zresztą okazało – mylnego), że "wie, ale nie powie" – czego nie da się pogodzić z etosem policjanta, jako członka formacji powołanej w pierwszym rzędzie po to, by służyć społeczeństwu (zob.: art. 1 ust. 1 u.P. oraz § 1 Zarządzenia nr 805). Nie wymaga wiadomości specjalnych stwierdzenie, że sam sposób prowadzenia rozmowy przez Skarżącego, a także jej zakończenia (w istocie zerwania w trakcie wypowiedzi rozmówcy) nie może być uznany za kulturalny. Dość powiedzieć – a jest to wiedza powszechna – że w naszym kręgu kulturowym taki właśnie sposób zakończenia rozmowy, zwany potocznie "rzuceniem słuchawką", uchodzi za gruby nietakt, a w niektórych sytuacjach wręcz za afront.

Nie można przy tym odmówić racji Komendantowi Wojewódzkiemu, że to, w jaki sposób reaguje dyżurny Policji, rzutuje na odczucia kontaktującego się z nim obywatela i na sposób postrzegania przezeń całej formacji. Zarazem Sąd rozumie racje także drugiej strony – dyżurny może nie znać odpowiedzi na zadane pytanie, a warunki służby mogą rzeczywiście nie pozwalać na jej poszukiwanie w danym momencie. W każdym jednak przypadku dyżurny powinien zachowywać się taktownie, spokojnie, i w sposób wyważony. W myśl łacińskiej dewizy: *suaviter in modo, fortiter in re* ("w rzeczy mocno, w sposobie łagodnie"; tj. stanowczo, ale łagodnie). Przebieg inkryminowanej rozmowy pokazuje, że takiej postawy zabrakło. W przedmiotowej sprawie dzwoniący zasugerował, że dzwoni stojąc "na poboczu" i w związku z koniecznością holowania auta, a więc znajdował się w stresującej sytuacji i oczekiwał pomocy. Chciał zachować się zgodnie z przepisami. Dyżurny, nie będąc w stanie odpowiedzieć "z głowy" i nie mając możliwości (np. z powodu braku dostępu do aktów prawnych) lub czasu na poszukiwanie odpowiedzi na zadane pytanie, powinien stanowczo, ale grzecznie poinformować, że nie jest w stanie udzielić żądanej informacji, a numer telefonu jest alarmowy, i zasadniczo nie powinien być wykorzystywany do celów informacyjnych. Powtórzmy raz jeszcze: "w rzeczy mocno, w sposobie łagodnie". Trafnie podkreślono w uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia, że pełniąc służbę na stanowisku

dyżurnego trzeba mieć określone predyspozycje, aby móc skutecznie pomagać i godnie reprezentować instytucję społecznego zaufania, jaką jest Policja. Służba w tej formacji rodzi po stronie funkcjonariuszy szczególnie obowiązek dbania o bezpieczeństwo publiczne, ochronę życia i zdrowia ludzi, a także przestrzegania przepisów prawa i dbania o społeczny wizerunek Policji. Właśnie dbałość o ów wizerunek, a także budowanie zaufania do Policji, to powinności etyczne funkcjonariusza wskazane w § 23 załącznika do Zarządzenia nr 805, którego naruszenie trafnie, zdaniem Sądu, wytknięto Obwinionemu w kontrolowanych orzeczeniach. Zarazem Sąd nie dopatrywał się w toku postępowania dyscyplinarnego zarzucanych w skardze uchybień zasadom obiektywizmu i domniemania niewinności.

(IV SA/Po 60/14 - Wyrok WSA w Poznaniu z 21.05.2014 r.)

(...) naruszył zasady etyki zawodowej policjanta w ten sposób, że na zwracane mu przez świadków zdarzenia uwagi o niewłaściwym zachowaniu, jako policjanta, reagował agresywnie używając przy tym w miejscu publicznym słów powszechnie uznawanych za obelżywe, czym podważył społeczny wizerunek Policji jako formacji, w której pełni służbę, tj. czyn z art. 132 ust. 1 ustawy o Policji w zw. z § 23 załącznika do zarządzenia nr 805 Komendanta Głównego Policji w sprawie Zasad etyki zawodowej policjanta.

(II SA/Wa 822/14 - Wyrok WSA w Warszawie z 10.12.2014 r.)

Zdjęcia te wykonywane były niewątpliwie dla celów prywatnych, bez zamiaru ich publikacji. Jednakże ich upublicznienie postawiło w złym świetle Policję jako służbę powołaną do służby społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz służących w niej funkcjonariuszy. Policja jawi się tu jako miejsce imprez alkoholowych, moralnego zepsucia, braku troski o bezpieczeństwo obywateli, wykorzystywania mienia państwowego dla celów prywatnych. W zdarzeniu tym uczestniczyli funkcjonariusze zajmujący się zwalczaniem przestępczości wśród nieletnich. Komentarze, które pojawiły się na forach internetowych opierają się przede wszystkim na publikacjach prasowych. Wyrażają dezaprobatę dla zachowania osób lub osoby, która udostępniła zdjęcia prasie, ale przede wszystkim osób uczestniczących w imprezie towarzyskiej. Jest oczywistym, że u przeciętnego odbiorcy (czytelnika) materiału prasowego zawierającego relacje z imprezy towarzyskiej zorganizowanej na terenie [...] Komisariatu wraz z opublikowanymi zdjęciami, informacje w niej wskazane wywołują negatywne odczucia i opinie o działalności jednostki i pełniących w niej służbę policjantach. Wydźwięk takich publikacji godzi w prestiż Policji. Działania obwinionego należy ocenić jako bardzo szkodliwe społecznie i nieodpowiedzialne. Stwierdzenia zawarte w publikacjach i komentarzach internetowych dotyczyły bowiem formacji, której zadaniem jest ochrona porządku i bezpieczeństwa obywateli i która z racji ustawowych funkcji ma cieszyć się zaufaniem publicznym i autorytetem.

(...) Uczestniczenie w tego typu imprezie na terenie komisariatu nie licuje z powagą tego urzędu i naraża dobre imię i wizerunek społeczny Policji, gdyż jak słusznie podkreślił organ II instancji, dostęp obywateli do komisariatu, jako aparatu pomocniczego Komendanta Komisariatu jest powszechny i nieograniczony w czasie. Petenci mogą znaleźć się na jego terenie w każdym czasie i nie wszystkie sytuacje jakie mogą zaistnieć da się przewidzieć. Skarżący uczestniczył w tej imprezie świadomie i dobrowolnie, a zatem organ miał podstawy do przyjęcia, że przewidując możli-

wość popełnienia przewinienia dyscyplinarnego, godził się na jego popełnienie. Skarżący niewątpliwie mógł i powinien przewidzieć, że udział w imprezie towarzyskiej zorganizowanej na terenie komisariatu, na której dodatkowo wykonywano zdjęcia może w pewnych okolicznościach wpłynąć na negatywny wizerunek policjanta i Policji. Niewątpliwie skarżący miał możliwość wraz z innymi funkcjonariuszami zorganizowania spotkania towarzyskiego poza komisariatem Policji.

(...) Funkcjonariusz Policji także poza godzinami służby jest zobowiązany postępować w sposób, który nie budzi wątpliwości co do jego kwalifikacji etycznych. Dotyczy to także czynu, który popełnił skarżący. Jest bowiem oczywiste, że jeżeli policjant, poza godzinami służby, uczestniczy w spotkaniu towarzyskim na terenie komisariatu Policji, na którym wykonywane są zdjęcia w różnych pozach tanecznych, z gestami wskazującym na spożywanie alkoholu, na których znajdują się m.in. butelki z etykietami alkoholowymi, czy też kieliszki, to narusza zasady etyki zawodowej, popełniając w ten sposób przewinienie dyscyplinarne. Jak podnoszono wyżej Komisariat jest jednostką organizacyjną Policji pełniącą określone funkcje w określonym terenie, lokalem, w którym urzędują pracownicy Policji, przychodzą z interwencjami obywatele, a nie jest to miejsce przeznaczone do rozrywkowych spotkań towarzyskich. Na zaostrzenie wymiaru kary wpłynęły poważne skutki przewinienia dyscyplinarnego, jakim było naruszenie dobrego imienia Policji. Nie ulega wątpliwości, że następstwa popełnionego przewinienia dla służby i wizerunku Policji jako formacji są znaczne. Zaostrzenie wymiaru kary znajduje podstawy w art. 134h ust. 2 pkt 3 ustawy o Policji.

(III SA/Łd 1044/14 i III SA/Łd 1038/14 - wyroki WSA w Łodzi z 10.02.2015 r.).

Należy podkreślić podstawowe znaczenie prawidłowego wykonywania zadań Policji dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli. Publiczny wymiar Policji powoduje, że w istotnym stopniu jej działania kształtują autorytet organów państwa i zaufanie do ich funkcjonariuszy. Stąd też wymagania w stosunku do funkcjonariuszy publicznych Policji i innych służb mundurowych muszą być tak wysokie, aby umacniały podstawy ich autorytetu. W wyroku z dnia 31 marca 1998 r. w sprawie K 24/97 zwrócono natomiast uwagę na okoliczność, że sprawowanie służby publicznej nie może być ujmowane wyłącznie w kategoriach przywilejów. Należy je postrzegać raczej w kategoriach służby, posłannictwa, roztropnej troski o dobro wspólne itd. Idea dobra wspólnego zakłada pewną ofiarność ze strony osób pełniących służbę publiczną, z którą łączyć się mogą kwalifikowane wymagania i odpowiedzialność.

Wydane w sprawie podlegającej kontroli sądu w niniejszym postępowaniu orzeczenie dyscyplinarne uwzględnia powyżej przytoczone zasady i zostało należycie oraz wyczerpująco uzasadnione.

(II SA/Bk 1102/14 - Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 26 lutego 2015 r., nieprawomocny).

Przy okazji próby oszustwa w markecie, po godzinach służby: Nie do przyjęcia jest stanowisko, by funkcjonariusz, który swoim zachowaniem tak jaskrawie sprzeniewierzył się zasadom etyki zawodowej, dawał rękojmię realizowania powierzonych Policji zadań (art. 1 ust. 2 ustawy o Policji). Ponadto, dopuszczając się przewinienia dyscyplinarnego, utracił wymaganą od każdego policjanta nieposzlakowaną opinię (art. 25 ust. 1 ustawy).

(II SA/Wa 1918/14 - wyrok WSA w Warszawie z 16.04.2015 r., nieprawomocny).

Trafnie bowiem wskazano, że "motywacja zasługująca na szczególne potępienie to motywacja, która w rozumieniu powszechnym jest jaskrawo naganna, wywołuje silne reakcje repulsywne w społeczeństwie, takie jak oburzenie, gniew" Kierując się zatem przesłanką wymierzenia kary, określoną w art. 134h ust. 2 pkt 1 u.P., (...) Przełożony dyscyplinarny powinien wziąć pod uwagę skutki, które czyn funkcjonariusza spowodował dla wizerunku Policji w społeczeństwie.

W zakresie tym organ dyscyplinarny zasadnie odwołał się do społecznych reperkusji zdarzeń mających miejsce w dniu [...] lutego 2014 r. z udziałem Skarżącego, które miały negatywny wydźwięk w artykułach prasowych i jednoznacznie negatywnie wpłynęły na społeczny wizerunek Policji. W ocenie Sądu w rozpatrywanej sprawie istniały podstawy do zastosowania zaostrożonej odpowiedzialności funkcjonariusza w oparciu o przepis art. 134h ust. 2 ustawy, (...). (II SA/Bk 1117/14 – wyrok WSA w Białymstoku z 19.05.2015 r., nieprawomocny, sąd oddalił skargę policjanta, ale wstrzymał wykonanie).

Oprócz tego postawa skarżącego jest wyjątkowo naganna z tego powodu, że w złym świetle stawia formację Policji w oczach innych służb, policjant powinien przy wykonywaniu wspólnych zadań z innymi służbami dawać funkcjonariuszom tych formacji wsparcie, tym bardziej, że jego uprawnienia są o wiele szersze, jak np. możliwość użycia broni. Skarżący swoim zachowaniem i arogancką postawą stworzył nawet zagrożenie dla pozostałych funkcjonariuszy pozostawiając ich bez wsparcia.

(II SA/Bd 380/15 - wyrok WSA w Bydgoszczy z 27.05.2015 r., nieprawomocny).

(...) pozostawianie przez tych funkcjonariuszy butelek po alkoholu, kieliszków i naczyń w pomieszczeniach przez nich użytkowanych, bez znaczenia, czy w tych pomieszczeniach znajdują się stałe stanowiska pracy, czy też stanowiska pracy czasowej lub podręczny magazyn, sugeruje, że alkohol w tych pomieszczeniach był przez funkcjonariuszy [...] w [...] spożywany. To z kolei wpływa na negatywny wizerunek kadry tego ośrodka szkolenia. (...) W analizowanym przypadku nie można pominąć, że skarżący należy do kary kierowniczej ośrodka szkolenia, a zatem ciąży na nim szczególny obowiązek przestrzegania prawa, ale i etyki zawodowej. Nie może on tolerować u podwładnych takich zachowań, które naruszałyby dobre imię [...]. Skład orzekający w niniejszej sprawie w pełni podziela stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażone w uzasadnieniu wyroku z dnia 10 lutego 2012 r. sygn. akt I OSK 1056/11 (publik. Lex nr 1115958), cyt: "Składając ślubowanie każdy funkcjonariusz Policji przyjmuje na siebie obowiązek przestrzegania zasad etyki zawodowej. Tekst ślubowania oznacza, że policjant, z chwilą jego złożenia, zna zasady etyki zawodowej i jednocześnie zobowiązuje się do samodzielnego pogłębienia wiedzy na ich temat. Nie ma tu konieczności osobnego zapoznawania funkcjonariusza z zasadami etyki, ponieważ to on sam powinien wykazać inicjatywę w ich poznaniu".

(II SA/Wa 2014/14 - wyrok WSA w Warszawie z 8 czerwca 2015 r.).

Pełniąc służbę policjant reprezentuje państwo, co więcej charakter tej służby związanej z przestrzeganiem prawa wymaga od niego nienagannej postawy (i to nie tylko w trakcie służby, ale i poza nią).

(IV SA/GI 1100/14 - wyrok WSA w Gliwicach z 15.06.2015 r., nieprawomocny).

Argumentacja w sprawie przywłaszczenia przez policjanta znalezionej krowy:

Przełożeni dyscyplinarni - Specyfika nałożonych na Policję zadań powoduje, że policjanci wykonując swoje obowiązki służbowe mogą stosować dotkliwe dla obywatela środki władztwa państwowego. Szczególna rola społeczna Policji wymaga zatem od jej funkcjonariuszy ścisłego przestrzegania przepisów prawa, a także zasad współżycia społecznego i nakazów etyki zawodowej. Objęcie policjantów odpowiedzialnością dyscyplinarną uzasadnia misja Policji, charakter powierzonych jej zadań i kompetencji oraz związane z działalnością Policji publiczne zaufanie. Zaufanie to buduje się głównie poprzez właściwe, profesjonalne zachowania policjantów i pełniących służbę policjanci winni zatem odznaczać się szczególnym zdyscyplinowaniem, kompetencją i odpowiedzialnością. Stąd odpowiedzialność dyscyplinarna funkcjonariuszy Policji oparta jest na regułach zaostrzonych, bardziej restrykcyjnych niż w innych zawodach, bowiem przy wykonywaniu zadań policjantów obowiązuje nie tylko dyscyplina służbowa, ale też obowiązek przestrzegania zasad etyki zawodowej, zaś w rozpatrywanej sprawie, w świetle ustaleń dokonanych w toku postępowania dyscyplinarnego, wątpliwości nie budzi to, że skarżący "przywłaszczył" część znalezionej krowy i bez znaczenia pozostaje tu fakt, czy znalezione mięso spożyłby on sam, członkowie jego rodziny czy psy.

Sąd - Nawet jeśli doszło do tego przewinienia, to zarzucony brak dbałości o wizerunek Policji czy podważenie zaufania do Policji miały całkowicie marginalny zasięg, a to z uwagi na fakt, że jedynym świadkiem i jednocześnie uczestnikiem rozmowy na temat krowy był jego znalazca i sprawa nigdy nie wyszła zatem poza ścisłe grono bezpośrednich uczestników zajścia, w szczególności nie była znana ani lokalnej społeczności, ani środowisku policyjnemu. Jeśli zatem przyjąć że jego zachowanie naraziło na szwank dobre imię Policji w oczach znalazcy krowy, to niewątpliwie narazenie to wystąpiło w skali mikro i z całą pewnością nie uzasadnia wymierzenia najsurowszej z kar, zarezerwowanej dla najcięższych przewinień służbowych, wypełniających znamiona czynu zabronionego lub stanowiących najbardziej jaskrawe naruszenie podstawowych obowiązków służbowych. Znikoma skala naruszenia dobrego imienia Policji jako formacji przemawia zatem przeciwko wymierzeniu najsurowszej kary zwłaszcza w sytuacji, gdy przez dziewięć lat pełnił on służbę w sposób nienaganny (co wskazane zresztą w uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia), w związku z czym wymierzenie mu najsurowszej kary o charakterze eliminacyjnym, uznać należy za rażące.

(II SA/Wa 2116/14 – Wyrok WSA w Warszawie z 01.07.2015 r.)

Konstytucyjne prawo do sądu oraz prawo do obrony a odwoławcze postępowanie dyscyplinarne policjantów

Prawo dyscyplinarne jest dziedziną prawa, którą zalicza się do prawa karnego *sensu largo*. Kary dyscyplinarne, w tym także te przewidziane w ustawie o Policji¹, godzą niewątpliwie w podstawowe prawa i wolności obywatelskie. Podkreśla się wręcz, iż sankcje dyscyplinarne mogą przewyższać - a niejednokrotnie wręcz przewyższają - kary czy inne środki przewidziane w kodeksie karnym². Tytułem przykładu: najsurowsza z kar dyscyplinarnych funkcjonujących w Policji, tj. wydalenie ze służby godzi w konstytucyjną wolność wykonywania zawodu (art. 65 Konstytucji RP), a sankcja w postaci zakazu opuszczania wyznaczonego miejsca pobytu (art. 134 pkt 2 w zw. z art. 134 b u.pol.) ingeruje w konstytucyjnie chronioną wolność osobistą człowieka (art. 41 ust. 1 Konstytucji RP). Nawet najłagodniejsze kary dyscyplinarne w postaci upomnienia czy nagany, choć mają charakter głównie oddziaływania moralnego, mogą być uznane za sankcje, które godzą w takie konstytucyjne wartości jak cześć czy dobre imię (art. 47 Konstytucji RP)³.

Egzekwowanie odpowiedzialności dyscyplinarnej prowadzi niejednokrotnie do kolizji z konstytucyjnie chronionymi dobrami prawnymi. W wielu przypadkach taka kolizja jest w pełni uzasadniona i znajduje swoje konstytucyjne umocowanie⁴. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanowione tylko w ustawie. Tak właśnie jest w przypadku kar dyscyplinarnych, które - jak to już wskazano - ingerują w prawa i wolności obywatelskie. Każda z tych sankcji jest, w sposób dość szczegółowy, uregulowana w ustawie o Policji.

Zdarza się jednak, że pewne instytucje funkcjonujące w ramach odpowiedzialności dyscyplinarnej rodzą wątpliwości co do ich zgodności z Konstytucją. Przedmiotem niniejszego opracowania będą wybrane problemy związane z obowiązywaniem w odwoławczym postępowaniu dyscyplinarnym policjantów dwóch, fundamentalnych z punktu widzenia praw obwinionego, zasad konstytucyjnych, tj.: zasady prawa do sądu i zasady prawa do obrony.

Nie budzi bowiem żadnych kontrowersji stwierdzenie, iż jednym z najważniejszych praw zagwarantowanych w Konstytucji jest prawo do sądu, uregulowane w dwóch komplementarnych względem siebie artykułach, a mianowicie w art. 45 Konstytucji RP, zgodnie z treścią którego: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego

¹ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jednolity Dz.U. 2015, poz. 355 z późn. zm.), zwana dalej u.pol.

² Por. P. Józwiak, Instytucja ułaskawienia – refleksje na płaszczyźnie odpowiedzialności dyscyplinarnej w służbach mundurowych, [w:] P. Józwiak, K. Opaliński (red.), Węzłowe problemy prawa dyscyplinarnego w służbach mundurowych, Piła 2012, s. 29 i n.; idem, Odpowiedzialność dyscyplinarna w sporcie, Poznań 2014, s. 106.

³ P. Józwiak, Instytucja..., s. 32.

⁴ Por. też A. Zoll, Zasady prawa karnego w projekcie konstytucji, „Państwo i Prawo” 1997, nr 3, s. 72.

rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd” oraz w art. 77 ust. 2 Konstytucji w myśl, którego: „Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw”⁵. Prawo do sądu należy rozumieć jako dyrektywę nakazującą istnienie w każdym przypadku sądu państwowego właściwego do rozpoznania sprawy dotyczącej konstytucyjnych praw i wolności⁶. W ramach konstytucyjnie gwarantowanego prawa do sądu mieści się prawo do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd państwowy oraz uprawnienie jednostki do sądowej kontroli aktów ingerujących w jej prawa i wolności⁷.

Bezsporne jest to, iż przepisy ustawy o Policji - co do zasady - gwarantują realizację prawa do sądu. Zgodnie bowiem z art. 138 u.pol. od orzeczenia oraz postanowienia kończącego postępowanie dyscyplinarne policjantowi przysługuje prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Oczywiście jest zaś, iż od orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Jedynie na marginesie zauważyć należy, że sądowa kontrola ostatecznych orzeczeń dyscyplinarnych w Policji w pełni realizuje konstytucyjną zasadę dwuinstancyjności postępowania sądowego, o której mowa w art. 176 ust. 1 Konstytucji RP.

W orzecznictwie podkreśla się, iż orzeczeniem kończącym postępowanie dyscyplinarne, od którego przysługuje skarga do sądu państwowego, będzie każde orzeczenie wydane przez wyższego przełożonego dyscyplinarnego w trybie art. 135n u.pol.⁸ Oznacza to, że przepis ten nie daje możliwości zaskarżenia wszystkich orzeczeń lub postanowień wydanych w postępowaniu dyscyplinarnym, a tylko tych, które to postępowanie kończą⁹.

W tym kontekście niezwykle interesujące wydaje się zagadnienie związane z problematyką tzw. rozmowy dyscyplinującej, o której mowa w art. 132 ust. 4b u.pol. Zgodnie z treścią tego przepisu w przypadku czynu stanowiącego przewinienie dyscyplinarne mniejszej wagi przełożony dyscyplinarny może odstąpić od wszczęcia postępowania i przeprowadzić ze sprawcą przewinienia dyscyplinarnego udokumentowaną w formie notatki rozmowę dyscyplinującą¹⁰. Przepis ten, aczkolwiek słuszny z tego względu, iż umożliwia załatwienie sprawy bez konieczności przeprowadzenia - czasem czasochłonnego i nieekonomicznego - postępowania dyscyplinarnego w każdej nawet najdrobniejszej sprawie, rodzi jednak pewne wątpliwości natury konstytucyjnej. Dotychczas w literaturze podkreślało się, iż rozwiązanie to stanowi naruszenie przysługu-

⁵ A. Wasilewski, Prawo do sądu w sprawach dyscyplinarnych (ustawodawstwo polskie na tle standardów Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz Konstytucji RP), „Przegląd Sądowy”, nr 9, s. 31.

⁶ R. Hauser, Zaskarżalność sportowych rozstrzygnięć dyscyplinarnych, [w:] A. J. Szwarc (red.), Odpowiedzialność dyscyplinarna w sporcie, Poznań 2001, s. 144.

⁷ P. Winczorek, Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Warszawa 2008, s. 111 i orzecznictwo tam podane.

⁸ Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 września 2011 r., I OZ 641/11, LEX nr 965933.

⁹ B. Opaliński, M. Rogalski, P. Szustakiewicz, Ustawa o Policji. Komentarz, Warszawa 2015, s. 344.

¹⁰ S. Maj, Postępowanie dyscyplinarne w służbach mundurowych, Warszawa 2008, s. 32.

jącego obwinionemu prawa do obrony¹¹. Zdaniem S. Maja przepisy te: „(...) są w części niekonstytucyjne, ponieważ w przypadku odstąpienia od wszczęcia postępowania i przeprowadzenia rozmowy dyscyplinującej nie pozwalają policjantowi na wniesienie sprzeciwu lub odwołania od takiego trybu załatwienia sprawy. Przełożony dyscyplinarny arbitralnie stwierdza popełnienie przewinienia, a «obwiniony» policjant nie ma możliwości obrony»¹². *De lege ferenda* postuluje się zmianę treści art. 132 ust. 4b u.pol. w celu usunięcia ewentualnej sprzeczności z Konstytucją¹³.

Tym niemniej jednak wydaje się, iż na awizowane zagadnienie należy spojrzeć również z perspektywy prawa do sądu. W literaturze procedurę związaną z przeprowadzeniem tzw. rozmowy dyscyplinującej zalicza się do uproszczonego postępowania dyscyplinarnego, a czynności podjęte w takim postępowaniu uważa się zaś za niewzruszalne i niezaskarżalne, w tym zwłaszcza poprzez złożenie skargi do sądu administracyjnego¹⁴.

Tymczasem zajęcie takiego stanowiska może rodzić wątpliwości, co do jego zgodności nie tylko z konstytucyjnym prawem do obrony, co zostało już zasygnalizowane, ale również z prawem do sądu. Co prawda, przeprowadzenie rozmowy dyscyplinującej w trybie art. 132 ust. 4b u.pol. ze sprawcą przewinienia dyscyplinarnego i udokumentowanie jej notatką służbową kończy postępowanie, ale nie jest jednak prawomocnym ukaraniem. W zasadzie podstawową konsekwencją zakończenia sprawy w taki oto sposób jest obecność w aktach osobowych notatki z rozmowy dyscyplinującej¹⁵. Tym niemniej jednak nie można tracić z pola widzenia tego, że umieszczenie tego rodzaju notatki w aktach policjanta może mieć wpływ na ewentualny awans zawodowy czy przyznaną nagrodę. Dalszą zaś konsekwencją moralnego charakteru tego rodzaju środka może być więc również ingerencja w prawa i wolności obywatelskie choćby takie jak te wypływające z art. 60 Konstytucji, który gwarantuje wszystkim obywatelom polskim korzystającym z pełni praw publicznych prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach.

Jeżeli dodamy do tego, iż instytucja tzw. rozmowy dyscyplinującej jest porównywana przez niektórych autorów do środka probacyjnego w postaci warunkowego umorzenia postępowania karnego, to wątpliwości związane z brakiem możliwości

¹¹ Tak S. Maj, *Postępowanie...*, s. 32; P. Józwiak, J. Kubiak, *Prawo do obrony w postępowaniu dyscyplinarnym policjantów*, [w:] P. Józwiak, W. St. Majchrowicz (red.), *Odpowiedzialność dyscyplinarna w Policji*, Piła 2011, s. 112.

¹² *Ibidem*.

¹³ Tak m. in. S. Maj, *Postępowanie...*, s. 32; P. Józwiak, J. Kubiak, *Prawo...*, s. 112.

¹⁴ B. Opaliński, M. Rogalski, P. Szustakiewicz, *Ustawa...*, s. 344; S. Maj, *Postępowanie...*, s. 32. Dla pełnej jasności obrazu zauważyć jednak należy, iż w orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, iż zakwestionowanie swojej winy przez policjanta, z którymi jest przeprowadzana rozmowa dyscyplinująca i odmowa podpisania przez niego lub odmowa podpisania przez niego notatki z rozmowy dyscyplinującej z uwagi na to, iż nie zgadza się on z zarzutami powinna skutkować wszczęciem postępowania dyscyplinarnego, które pozwoli przedstawić tak organowi, jak i sprawcy zdarzenia własną ocenę zdarzenia i poddać ją kontroli instancyjnej oraz kontroli sądownoadministracyjnej. Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 24 stycznia 2012 r., II SA/Bd 1376/11, LEX nr 1113851; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 27 maja 2015 r., II SA/Bd 380/15, LEX nr 1852087.

¹⁵ *Ibidem*.

wzruszenia tak zakończonego postępowania ulegają znacznemu spotęgowaniu¹⁶. Ponadto zauważyć należy, iż art. 132 ust. 4b u.pol. wyraźnie stanowi o popełnieniu przewinienia dyscyplinarnego mniejszej wagi. Nikt nie kwestionuje tego, że jedną z przesłanek każdego przewinienia dyscyplinarnego jest konieczność przypisania sprawcy winy, której nie można domniemywać, gdyż powinna być ona udowodniona zarówno w aspekcie materialnym, jak i procesowym. Każde zaś postępowanie, które opiera się na zasadzie winy i nie jest prowadzone przez organ sądowy, powinno zawierać uregulowania umożliwiające jego weryfikację (kontrolę) na drodze sądowej.

Wydaje się, iż wszystkie przywołane powyżej okoliczności pozwalają na uznanie, iż sprawy załatwiane w uproszczonym postępowaniu dyscyplinarnym, o którym mowa w art. 134 ust. 4b u.pol. mogą być zaliczone do kategorii spraw w rozumieniu art. 45 Konstytucji, w przypadku, których musi przysługiwać prawo do sądu.

Tymczasem żaden z przepisów ustawy o Policji nie przewiduje możliwości odwołania się przez policjanta do sądu państwowego od załatwienia sprawy przez przełożonego dyscyplinarnego w trybie rozmowy dyscyplinującej. Okoliczność ta zaś powoduje, iż w doktrynie - o czym była już mowa - przyjmuje się, iż w tej sytuacji droga sądowa jest niedopuszczalna¹⁷.

Takiego stanowiska nie sposób jednak zaakceptować. W literaturze podkreśla się bowiem, iż w aktualnym porządku prawnym, gdy na gruncie danej ustawy brak jest wyraźnego przepisu, który dopuszczałby drogę sądową przyjąć należy, że prawo do sądu przysługuje bezpośrednio na podstawie art. 45 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji RP w związku z art. 175 i art. 177 Konstytucji RP¹⁸. Zgodnie bowiem z art. 8 ust. 2 Konstytucji RP: „Przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej”. Przepisy konstytucji gwarantujące tzw. prawo do sądu zalicza się bowiem do tych regulacji konstytucyjnych, które stosuje się bezpośrednio, bez konieczności ich konkretyzacji w poszczególnych ustawach¹⁹.

Wszystkie te okoliczności pozwalają na stwierdzenie, iż również *de lege lata* dopuszczalne wydaje się odwołanie do sądu państwowego od postępowania zakończonego tzw. rozmową dyscyplinującą, której konsekwencją jest umieszczenie notatki w aktach policjanta, który dopuścił się przewinienia dyscyplinarnego. Dopuszczalność skorzystania z drogi sądowej w sprawie zakończonej umieszczeniem w aktach osobowych policjanta notatki z rozmowy dyscyplinującej opiera się na przekonaniu o możliwości bezpośredniego stosowania przepisów Konstytucji, które taką drogę przewidują²⁰.

¹⁶ Por. P. Łabuz, M. Michalski, Aspekty prawne postępowania dyscyplinarnego w policji, *Kwartalnik Prawno-Kryminalistyczny* 2011, nr 6-7, s. 90. O doniosłości tego problemu niech świadczy chociażby fakt, iż instytucja warunkowego umorzenia, do której porównuje się tzw. rozmowę dyscyplinującą, mogła być na płaszczyźnie kodeksu postępowania karnego z 1969 r. stosowana przez prokuratora, co od samego początku było kwestionowane, gdyż uważano, że stwierdzenie winy i ewentualne określenie konsekwencji prawnych popełnienia przestępstwa należy do zakresu wymiaru sprawiedliwości. Por. A. Marek, *Prawo karne*, Warszawa 2007, s. 293.

¹⁷ B. Opaliński, M. Rogalski, P. Szustakiewicz, *Ustawa...*, s. 344.

¹⁸ A. Wasilewski, *Prawo...*, s. 34; P. Józwiak, *Odpowiedzialność...*, s. 268.

¹⁹ P. Józwiak, *Odpowiedzialność...*, s. 268.

²⁰ Por. np. K. Działocha, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP (stan doktryny prawa)*, [w:] K. Działocha (red.), *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej*, Warszawa 2005, s. 9-24; W. Kręcis, *Stanowisko sądów powszechnych wobec bezpośredniego stosowania Kon-*

Dalsze wątpliwości mogą dotyczyć również tego, jaki sąd będzie właściwy do rozpoznania tego rodzaju odwołania, wszak w grę wchodzi zwłaszcza sądy administracyjne albo sądy powszechne. W doktrynie można spotkać się również z interesującym postulatem oddania spraw dyscyplinarnych w służbach mundurowych pod kognicję sądów wojskowych, które jako sądy karne – zdaniem niektórych – są najlepiej przygotowane do orzekania w sprawach dyscyplinarnych służb mundurowych²¹.

Za właściwością sądów administracyjnych mógłby niewątpliwie przemawiać fakt, iż w sprawach dyscyplinarnych w Policji, zgodnie z art. 138 u.pol., przysługuje skarga do sądu administracyjnego.

Wydaje się jednak, że zgodnie z konstytucyjnym domniemaniem właściwości sądów powszechnych, we wszystkich sprawach, które ustawowo zastrzeżono dla innych sądów (art. 177 Konstytucji RP), przyjąć należy, iż sądem właściwym do rozpoznania tego rodzaju odwołania będzie sąd powszechny.

Pozostając przy problematyce związanej z ustaleniem sądu właściwego do rozpoznania odwołania zauważyć należy, iż pewne wątpliwości natury konstytucyjnej mogą dotyczyć również tego, że sądem właściwym do rozpoznania odwołań od ostatecznych orzeczeń dyscyplinarnych jest sąd administracyjny (art. 138 u.pol.). Tymczasem w doktrynie, jak i w orzecznictwie, wcale nie odosobniony jest pogląd głoszący, iż jedną z podstawowych gwarancji konstytucyjnych, która powinna mieć miejsce w przypadku wszystkich postępowań represyjnych, a więc także w postępowaniach dyscyplinarnych, jest prawo do rozpatrzenia sprawy przez sąd powszechny. Podkreśla się, iż w postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie tylko nie jest możliwe prowadzenie postępowania dowodowego, ale również nie ma w nim wielu innych gwarancji przewidzianych dla postępowań represyjnych przez Konstytucję oraz Europejską Konwencję Praw Człowieka²².

Pojawiają się wręcz jeszcze dalej idące poglądy, zgodnie z którymi sprawa dyscyplinarna jest sprawą karną *sensu largo*, a nie sprawą dotyczącą stosunków pracowniczych. Z tego też względu właściwy do kontroli orzeczenia sądu dyscyplinarnego powinien być sąd karny, a nie jakikolwiek inny wydział sądu powszechnego. Pamiętać však należy, iż w ramach struktury organizacyjnej sądów powszechnych działają już wyspecjalizowane sądy, a zwłaszcza karne, penitencjarne, cywilne, gospodarcze, rodzinne, pracy oraz ubezpieczeń społecznych czy wreszcie rejestrowe. Podkreśla się, iż to właśnie sąd karny – z uwagi na istotę rozpoznawanych spraw – jest szczególnie wyczulony na gwarancje procesowe obwinionego. Zwolennicy tego poglądu wskazują, że jedynie sąd karny w sposób właściwy zapewnia prawidłową realizację celu postępowania sądowego, jakim jest kontrola dyscyplinarnego ukarania sankcją karną o wysokim stopniu dolegliwości²³.

stytucji RP, [w:] K. Działocha (red.), *Bezpośrednie...*, s. 110-133; R. Hauser, J. Trzciniński, *Prawotwórcze znaczenie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2010, s. 22 – 37.

²¹ M. Szczepański, K. Szadkowski, *Skarga do sądu administracyjnego na prawomocne orzeczenie i postanowienia dyscyplinarne w policji*, [w:] P. Józwiak, W. St. Majchrowicz (red.), *Odpowiedzialność...*, s. 119-120.

²² Tak np. W. Hermeliński, *Zdanie odrębne sędziego TK Wojciecha Hermelińskiego do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lipca 2009 r., sygn. akt K 13/08*.

²³ Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 lipca 2009, OTK ZU 2009, nr 7A, poz. 105; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 stycznia 2013 r., SK 28/11, OTK ZU 2013, nr 1A, poz. 5.

Słusznie zauważa się w literaturze, iż pozostaje jednak kwestią drugorzędą wybór sądu właściwego do orzekania w sprawach dyscyplinarnych²⁴. W grę wchodzi sądy administracyjne albo sądy powszechne. Teoretycznie nie można również wykluczyć także sądów wojskowych²⁵. O przynależności danej sprawy do konkretnego organu sądowego decyduje każdorazowo krajowy ustawodawca, któremu przysługuje swoboda kształtowania właściwości sądów. Podkreśla się jednocześnie, iż owa dowolność nie jest jednak nieograniczona, gdyż krajowy ustawodawca musi formułować rozwiązania ustawowe, dotyczące właściwości sądu, uwzględniając zarówno tradycje prawne, jak i aktualną politykę legislacyjną w sferze realizacji poszczególnych stosunków prawnych²⁶.

Celem, jaki stawia się każdemu postępowaniu sądowemu, w którym rozpoznaje się odwołanie od prawomocnych orzeczeń dyscyplinarnych, jest zapewnienie efektywnej i rzeczywistej kontroli prawidłowości procedowania w postępowaniu dyscyplinarnym²⁷.

Szczegółowa analiza uprawnień kontrolnych sądów administracyjnych, zwłaszcza po ostatniej nowelizacji, kiedy to zwiększono kompetencje reformatoryjne wojewódzkich sądów administracyjnych, jak i samego Naczelnego Sądu Administracyjnego – powoduje, iż możliwe jest osiągnięcie tych celów również w postępowaniu sądownoadministracyjnym²⁸. Wydaje się wręcz, iż wybór sądów administracyjnych, którym powierzono kontrolę nad orzecznictwem dyscyplinarnym w Policji, jest w pełni świadomy, a ustawodawca uznał, że sądy administracyjne, które są właściwe w wielu innych sprawach dotyczących Policji, jak choćby odwołanie od decyzji o zwolnieniu ze służby na podstawie art. 41 u.pol., będą najbardziej adekwatne do przedmiotu rozpoznawanej sprawy.

Prawo do obrony w postępowaniu odwoławczym w sprawach dyscyplinarnych policjantów

Nikt nie kwestionuje tego, że w postępowaniu dyscyplinarnym w Policji musi być zagwarantowane również prawo do obrony, o którym mowa w art. 42 ust. 2 Konstytucji²⁹. Uwaga ta odnosi się – co oczywiste – również do postępowania odwoławczego w sprawach dyscyplinarnych policjantów.

²⁴ M. Badura, [w:] M. Badura, H. Basiński, M. Wojcieszak, Ustawa o sporcie. Komentarz, Warszawa 2011, s. 72.

²⁵ Por. np. postulat, aby kontrolę orzeczeń dyscyplinarnych wydanych w policji przekazać do właściwości sądów wojskowych. Tak K. Szadkowski, M. Szczepański, Skarga..., s. 119 – 120.

²⁶ A. Wach, Prawo do sądu w sprawach sportowych, „Studia Iuridica” 2008, nr 48, s. 297. A. Wasilewski, Prawo..., s. 44-46.

²⁷ Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 stycznia 2013 r., SK 28/11, OTK ZU 2013, nr 1A, poz. 5.

²⁸ Ustawa z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2015, poz. 658)

²⁹ Por. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 marca 2007 r., K 47/05, OTK-A 2007, nr 3, poz. 27. Por. też I. Adamczak, Zasady postępowania dyscyplinarnego policjantów, [w:] P. Józwiak, W. St. Majchrowicz (red.), Odpowiedzialność..., s. 48-49; P. Józwiak, J. Kubiak, Prawo..., s. 99-114.

Powszechne przekonanie o obowiązywaniu w postępowaniu dyscyplinarnym policjantów konstytucyjnej zasady prawa do obrony może jednak rodzić dwojakiego rodzaju wątpliwości, gdy chodzi o postępowanie odwoławcze.

Pierwsza wątpliwość dotyczy tego, że w sprawach dyscyplinarnych policjantów odwołanie od orzeczenia dyscyplinarnego może wnieść tylko obwiniony policjant, a nie może tego uczynić choćby rzecznik dyscyplinarny, który jest zobowiązany do działania na korzyść, jak i niekorzyść obwinionego (art. 135g u.pol.). W literaturze wskazuje się, że: „(...) do zakresu prawa do obrony od strony podmiotowej należą, obok uprawnień wynikających z obrony materialnej i formalnej, także przepisy nakazujące organom procesowym dokonywanie czynności na korzyść oskarżonego. W postępowaniu karnym zasadniczym przepisem z tego zakresu jest art. 4 k.p.k., zgodnie z treścią którego organy prowadzące postępowanie karne są obowiązane badać oraz uwzględniać okoliczności przemawiające zarówno na korzyść, jak i niekorzyść oskarżonego. Takim przepisem jest również m.in. art. 425 § 4 k.p.k., według którego oskarżyciel publiczny ma prawo wnieść środek odwoławczy także na korzyść oskarżonego. Zasada wyrażona w art. 4 k.p.k. ma swój odpowiednik w art. 135 g ust. 1 u.pol., zgodnie z treścią którego przełożony dyscyplinarny i rzecznik dyscyplinarny są obowiązani badać oraz uwzględniać okoliczności przemawiające zarówno na korzyść, jak i na niekorzyść obwinionego. Jednakże w postępowaniu dyscyplinarnym policjantów brak jest przepisu, który pozwalałby rzecznikowi dyscyplinarnemu wnieść środek odwoławczy na korzyść obwinionego. Art. 135 k ust. 1 u.pol., stanowi jedynie, iż od orzeczenia wydanego w pierwszej instancji obwinionemu przysługuje odwołanie w terminie 7 dni od dnia doręczenia orzeczenia. Oznacza to, iż rzecznik dyscyplinarny nie jest uprawniony do wniesienia odwołania zarówno na korzyść, jak i na niekorzyść obwinionego. Okoliczność ta rodzi więc pytanie, czy brak możliwości wniesienia przez rzecznika dyscyplinarnego odwołania na korzyść obwinionego, zwłaszcza w sytuacji, gdy rzecznik dyscyplinarny wnosił o uniewinnienie obwinionego, ale przełożony dyscyplinarny na podstawie oceny zebranego materiału dowodowego wydał orzeczenie o ukaraniu obwinionego lub odstąpieniu od ukarania, nie będzie przypadkiem stanowiła naruszenia jednego z elementów prawa do obrony obwinionego”³⁰.

Podobne kontrowersje, związane z konstytucyjną zasadą prawa do obrony i jej obowiązywaniem na płaszczyźnie postępowania odwoławczego w sprawach dyscyplinarnych policjantów, mogą się pojawić na gruncie art. 135n ust. 6 u.pol. z którego wynika, że w postępowaniu odwoławczym wyższy przełożony dyscyplinarny nie może wymierzyć surowszej kary dyscyplinarnej, chyba że zaskarżone orzeczenie rażąco narusza prawo lub interes służby. Przepis ten niewątpliwie stanowi pewne pogwałcenie tzw. zakazu *reformationis in peius*, który jest przez niektórych autorów uważany za jeden z elementów konstytucyjnego prawa do obrony³¹. Podkreśla się bowiem, iż istnienie ryzyka związanego z możliwością modyfikacji orzeczenia na niekorzyść wnoszącego odwołanie mogłoby paraliżować działania ukaranego, a w konsekwencji ograniczać korzystanie z uprawnień składających się na prawo do obrony³². Z tego też względu koniecznym było wprowadzenie pewnych gwarancji procesowych chroniących odwołującego się przed niektórymi niekorzystnymi dla niego skutkami wykony-

³⁰ P. Józwiak, J. Kubiak, Prawo..., s. 111-112.

³¹ T. Grzegorzczak, Komentarz do art. 434 kodeksu postępowania karnego, [w:] T. Grzegorzczak, Kodeks postępowania karnego. Komentarz, Zakamycze 2003, LEX, Nb. 13.

³² P. Wiliński, Zasada prawa do obrony w polskim procesie karnym, Zakamycze 2006, s. 421

wania przysługujących mu uprawnień³³. Środkiem temu służącym jest m. in. reguła określana mianem zakazu *reformationis in peius*³⁴.

O ile na płaszczyźnie kodeksu postępowania karnego pewne niewielkie odstępstwa od tegoż zakazu zostały uznane za zgodne Konstytucją, o tyle nie jest to takie oczywiste na płaszczyźnie postępowania dyscyplinarnego w Policji.

Trybunał Konstytucyjny uznał bowiem, że przepisy art. 434 § 3 i art. 443 k.p.k. zdanie pierwsze *in fine* w zakresie, w jakim dopuszczają możliwość orzeczenia na niekorzyść oskarżonego w sytuacji zaskarżenia wyroku wydanego z zastosowaniem art. 387 k.p.k. wyłącznie na korzyść oskarżonego na podstawie zarzutów związanych ze skazaniem w trybie art. 387 - za zgodne z art. 42 ust. 2 Konstytucji RP (tj. z prawem do obrony). Zdaniem Trybunału dopuszczalne ograniczenie stosowania zakazu *reformationis in peius* w procesie karnym jest przejawem dążenia do powstrzymania oskarżonego wnoszącego środek zaskarżenia w stosunku do wyroku, który jest wynikiem porozumienia z prokuratorem i sądem³⁵. Wprowadzone odstępstwa mają więc zapobiegać przejawom nielojalności procesowej oskarżonego³⁶.

Tego rodzaju argumentacji nie sposób jednak odnieść również dla uzasadnienia odstępstwa, o którym mowa w art. 135n ust. 6 u.pol. Wskazać bowiem należy, iż na płaszczyźnie odpowiedzialności dyscyplinarnej w Policji nie jest w ogóle możliwe zaskarżenie orzeczenia na niekorzyść obwinionego przez rzecznika dyscyplinarnego. Innym słowy w przypadku każdego orzeczenia, a nie tylko takiego, do którego doszło w wyniku porozumienia się rzecznika dyscyplinarnego i obwinionego, od którego odwoła się obwiniony policjant istnieje niebezpieczeństwo, iż będzie ono zmienione na jego niekorzyść.

Wydaje się jednak, iż zarówno zakaz *reformationis in peius*, jak i uprawnienie do wnoszenia przez oskarżyciela środków odwoławczych na korzyść obwinionego, pomimo że oba są mocno zakorzenione w konstytucyjnym prawie do obrony, czerpią swe źródło przede wszystkim z regulacji ustawowej, stanowiąc jedynie jedne z wielu licznych „gwarancji dodatkowych” tego prawa³⁷.

Dlatego też przyjmując należy, iż brak możliwości zaskarżenia orzeczenia dyscyplinarnego na korzyść obwinionego przez rzecznika dyscyplinarnego, jak i pewne odstępstwo od zakazu *reformationis in peius*, o którym mowa w art. 135 n ust. 6 u.pol., stanowią pewne dopuszczalne pogwałcenie zasady prawa do obrony. W obu tych przypadkach nie dochodzi bowiem do naruszenia istoty konstytucyjnego prawa do obrony, a jedynie do pewnej dopuszczalnej ustawowej modyfikacji i ograniczenia tego prawa

³³ Ibidem.

³⁴ Por. K. Marszał, Zakaz *reformationis in peius* w nowym ustawodawstwie karnym procesowym, Warszawa 1970, s. 9 i n.; M. J. Szewczyk, Zakaz *reformationis in peius* w polskim procesie karnym, Warszawa 2015, s. 23 i n.

³⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 kwietnia 2009 r., P 22/07, OTK ZU 2009, nr 4A, poz. 55.

³⁶ Por. też S. Zabłocki, Ograniczenie zakazu *reformationis in peius*, „Palestra” 2003, nr 7-8, s. 123 i n.

³⁷ Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 września 2006 r., SK 60/05, OTK ZU 2006, nr 8A, poz. 101; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 kwietnia 2009 r., P 22/07, OTK ZU 2009, nr 4A, poz. 55; P. K. Sowiński, Uprawnienia składające się na prawo oskarżonego do obrony. Uwagi na tle czynności oskarżonego oraz organów procesowych, Rzeszów 2012, s. 802.

w sposób zgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP³⁸. Jest to szczególnie widoczne w przypadku art. 135n ust. 6 u.pol., który ma - co do zasady - charakter ochronny, ponieważ obwiniony ma gwarancję, że za złożenie odwołania nie zostanie „ukarany” przez wyższego przełożonego dyscyplinarnego, który orzeknie wobec niego surowszą karę, niż kara wskazana w orzeczeniu wydanym w I instancji. Wyłączenie tej ochrony zostało zaś ograniczone jedynie do dwóch wyjątkowych sytuacji. Naruszenie zakazu *reformationis in peius* może mieć bowiem miejsce jedynie wtedy, gdy wystąpi przynajmniej jedna z dwóch enumeratywnie wskazanych przez ustawodawcę przesłanek, tj.: zaskarżone orzeczenie rażąco narusza prawo lub interes służby³⁹.

Można więc powiedzieć, że ograniczenie zakazu *reformationis in peius* będzie dopuszczalne tylko wtedy, gdy utrzymanie orzeczenia w mocy mogłoby zagrażać innym konstytucyjnie chronionym wartościom.

Przedstawione w niniejszym opracowaniu uwagi pozwalają na stwierdzenie, iż odwoławcze postępowanie w sprawach dyscyplinarnych policjantów – co do zasady – respektuje podstawowe gwarancje wypływające z konstytucyjnego prawa do sądu oraz prawa do obrony. Uwagę tej treści należy odnieść zarówno do kontroli instancyjnej w ramach prowadzonego postępowania dyscyplinarnego jak również do kontroli sądowej realizowanej przez sądy administracyjne. Pojawiające się kontrowersje, dotyczące możliwości odwołania się przez policjanta od tzw. rozmowy dyscyplinującej, mogą być usunięte poprzez odwołanie się do bezpośredniego stosowania tych przepisów Konstytucji, które gwarantują każdemu obywatelowi możliwość skorzystania w każdej sprawie ze skargi do sądu państwowego.

³⁸ Por. na temat istoty konstytucyjnego prawa do obrony w kontekście zakazu *reformationis in peius* wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 kwietnia 2009, P 22/07, OTK-A 2009, nr 4, poz. 55.

³⁹ Por. szerzej S. Maj, *Postępowanie...*, s. 118; B. Opaliński, M. Rogalski, P. Szustakiewicz, *Ustawa...*, s. 371.

Bibliografia

- Adamczak I.: Zasady postępowania dyscyplinarnego policjantów, [w:] P. Józwiak, W. St. Majchrowicz (red.), *Odpowiedzialność dyscyplinarna w Policji*, Piła 2011
- Adamczak I.: Wina jako podstawa odpowiedzialności dyscyplinarnej, represyjnej w służbach mundurowych, [w:] B. Sygit (red.), *Złota Księga Jubileuszowa prof. zw. dr hab. dr h.c. Brunona Hołysta*, Łódź 2015
- Adamiak B.: Glosa do wyroku NSA z dnia 19 maja 2003 r. sygn. akt OSA 1/03, *OSP* 2003, z. 11.
- Badura M., Basiński H., Wojcieszak M.: *Ustawa o sporcie. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Baran M. P.: Stosowanie z urzędu prawa Unii Europejskiej przez sądy krajowe, *Lex* 2014 nr 189297.
- Błachnio-Parzych A.: Przepisy odsyłające systemowo (wybrane zagadnienia), „Państwo i Prawo” 2003 Nr 1
- Borkowski J.: Ustawa o dwuinstancyjnym sądownictwie administracyjnym, *Monitor Prawniczy* 2003, z. 8.
- Chróścielewski W., Glosa do uchwały NSA z dnia 22 lutego 2007 r., II GPS 2/06, ZN-SA 2007, nr 3
- Cieślak M.: *Polska procedura karna. Podstawowe założenia teoretyczne*, (Dzieła wybrane, t. II), Kraków 2011.
- Cieślak M.: *Polskie prawo karne. Zarys systemowego ujęcia*, Warszawa 1994.
- Cieślak W., Steinborn S. (red): *Profesor Marian Cieślak – osoba, dzieło, kontynuacje*, Warszawa 2013.
- Czeszejko-Sochacki Z.: Prawo do sądu w świetle Konstytucji RP, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11-12.
- Doda Z., Gaberle A.: *Kontrola odwoławcza w procesie karnym*, Warszawa 1997
- Dragan A., Korzeniowska M. D.: *Organy ochrony prawnej w wybranych krajach Unii Europejskiej*, Kancelaria Senatu 2011.
- Dudek D. (red.): *Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009.
- Dudka K., Paluszkiewicz H.: *Postępowanie karne*, Warszawa 2015.
- Działocha K.: *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP (stan doktryny prawa)*, [w:] K. Działocha (red.), *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej*, Warszawa 2005.
- Garlicki L. (red.): *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz III*, Warszawa 2003.
- Giętkowski R.: *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie polskim*, Gdańsk 2013.
- Grajewski J.: *Przebieg procesu karnego*, Warszawa 2012.

- Grzegorzczak T., Tylman J.: Polskie postępowanie karne, Warszawa 2014.
- Grzegorzczak T.: Kasacja jako nadzwyczajny środek zaskarżenia w sprawach karnych i jej skuteczność w praktyce, „Państwo i Prawo” 2015, Nr 6.
- Grzegorzczak T.: Kodeks postępowania karnego. Komentarz, Zakamycze 2003, LEX, Nb. 13.
- Hauser R.: Zaskarżalność sportowych rozstrzygnięć dyscyplinarnych, [w:] A. J. Szwarc (red.), Odpowiedzialność dyscyplinarna w sporcie, Poznań 2001.
- Hauser R., Kabat A.: Właściwość sądów administracyjnych, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2004, z. 2.
- Hauser R., Trzcíński J.: Prawotwórcze znaczenie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, Warszawa 2010.
- Hauser R.: Przekształcenia modelu polskiego sądownictwa administracyjnego, „Forum Iuridicum”, 2002, nr 1.
- Hofmański P., Wróbel A.: Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz. Tom I (red. L. Garlicki), Warszawa 2010.
- Izdebski H., Kulesza M.: Administracja publiczna - zagadnienia ogólne, Warszawa 2004.
- Jabłoński M., Jarosz-Żukowska S.: Prawa człowieka i systemy ich ochrony. Zarys wykładu, Warszawa 2010.
- Janczewski S.: Godność zawodu, „Palestra” 1959, nr 9.
- Janusz-Pohl B.: Wpływ ustawy karnoprosesowej na model postępowania dyscyplinarnego w Policji [w:] K. Opaliński, P. Józwiak (red.), Węzłowe problemy prawa dyscyplinarnego w służbach mundurowych, Piła 2012
- Janusz-Pohl B.: Model procedowania przed sądem lekarskim w kontekście orzekania pod nieobecność obwinionego, „Prawo i Medycyna” 2015, nr 2.
- Janusz-Pohl B.: Uwagi na marginesie lektury pracy J. Jodłowskiego Zasada prawdy materialnej w postępowaniu karnym. Analiza w perspektywie funkcji prawa karnego, Warszawa 2015, „Ius Novum” 2016, nr 3.
- Jaśkiewicz J.: Poznanie faktów w postępowaniu cywilnym, Warszawa 2014.
- Jodłowski J.: Zasada prawdy materialnej w postępowaniu karnym. Analiza w perspektywie funkcji prawa karnego, Warszawa 2015.
- Józwiak P., Kubiak J.: Prawo do obrony w postępowaniu dyscyplinarnym policjantów, [w:] P. Józwiak, W. St. Majchrowicz (red.), Odpowiedzialność dyscyplinarna w Policji, Piła 2011.
- Józwiak P.: Instytucja ułaskawienia – refleksje na płaszczyźnie odpowiedzialności dyscyplinarnej w służbach mundurowych, [w:] P. Józwiak, K. Opaliński (red.), Węzłowe problemy prawa dyscyplinarnego w służbach mundurowych, Piła 2012.
- Józwiak P.: Naruszenie zasad etyki zawodowej w służbach mundurowych jako przesłanka odpowiedzialności dyscyplinarnej w kontekście zasady *nullum crimen sine lege*

- [w:] P. Józwiak, K. Opaliński (red.), *Zasady etyki zawodowej w służbach mundurowych*, Piła 2013.
- Józwiak P.: *Odpowiedzialność dyscyplinarna w sporcie*, Poznań 2014.
- Kaftal A.: *System środków odwoławczych w polskim procesie karnym*, Warszawa 1972.
- Kalinowski S.: *Polski proces karny*, Warszawa 1971
- Kalinowski S.: *Przebieg procesu karnego*, Warszawa 1961.
- Karczmarczyk R., Glosa do uchwały NSA z dnia 22 lutego 2007 r., II GPS 2/06, GSP-Prz.Orz. 2008, nr 1, poz. 53.
- Kmiecik Z., Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy w k.p.a. (odwołanie czy remonstracja?), „Państwo i Prawo” 2008, z. 3.
- Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86 red. prof. dr hab. Marek Safjan, dr hab. Leszek Bosek, Warszawa 2016, Legalis.
- Korbowicz A.: *Rys dziejów kasacji w polskim systemie sądowno odwoławczym*, [w:] *Polska lat dziewięćdziesiątych. Przemiany państwa i prawa*, Lublin 1998.
- Kotowski A.: *Modele dyskursów prawniczych*, Toruń 2013.
- Kozerska E. (red.): *Ze studiów nad tradycją prawa*, Warszawa 2012.
- Kozielewicz W., *Kasacja w sprawach dyscyplinarnych*, [w:] J. Nowikowski (red.), *Problemy stosowania prawa sądowego*, Lublin 2007
- Kręcisz W.: *Stanowisko sądów powszechnych wobec bezpośredniego stosowania Konstytucji RP*, [w:] K. Działocha (red.), *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej*, Warszawa 2005.
- Kuczyński T., Mazurczak-Jasińska E., Stelina J.: *Stosunek służbowy, System prawa administracyjnego*, t. 11), Warszawa 2011.
- Kuczyński T.: *Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz*, Lex 2009 nr 7895.
- Leszczynski L.: *Zagadnienie teorii stosowania prawa. Doktryna i tezy orzecznictwa*, Kraków 2004.
- Liwo A. M.: *Status służb mundurowych i funkcjonariuszy w nich zatrudnionych*, Warszawa 2013.
- Łabuz P., Michalski M.: *Aspekty prawne postępowania dyscyplinarnego w policji*, *Kwartalnik Prawno-Kryminalistyczny* 2011, nr 6-7.
- Maj S.: *Postępowania dyscyplinarne w służbach mundurowych*, Warszawa 2008.
- Marek A.: *Prawo karne*, Warszawa 2007.
- Marszał K., Stachowiak S., Zgryzek K.: *Proces karny*, Katowice 2003.
- Marszał K.: *Zakaz reformationis in peius w nowym ustawodawstwie karnym procesowym*, Warszawa 1970.
- Marszał K.: *Proces karny. Przebieg postępowania*, Katowice 2012.

- Mazuryk M., Zoń M.: Służba Więzienna. Komentarz. Lex 2013.
- Nowacki J.: Analogia legis, Warszawa 1966.
- Nowacki J.: Odpowiednie stosowanie przepisów prawa, „Państwo i Prawo” 1964, nr 3.
- Nowikowski I., Wyjaśnienia oskarżonego jako czynność procesowa (kwestie wybrane) [w:] M. Rzewnicka-Rogacka, H. Gajewska-Kraczkowska, B.T. Bieńkowska (red.), Wokół gwarancji współczesnego procesu karnego. Księga jubileuszowa Profesora Piotra Kruszyńskiego, Warszawa 2015
- Oniszczyk J.: Stosowanie prawa wybrane zagadnienia, Warszawa 2000.
- Opaliński B., Rogalski M., Szustakiewicz P.: Ustawa o Policji. Komentarz, Warszawa 2015.
- Paluszkiewicz H., Sporządzanie środków odwoławczych i innych środków zaskarżenia w postępowaniu karnym i karnym skarbowym. Komentarz praktyczny z orzecznictwem i wzorami, Warszawa 2015.
- Przybysz P.: Prawo do sądu w sprawach dyscyplinarnych, „Państwo i Prawo” 1998, nr 8.
- Rzewnicka-Rogacka M., Gajewska-Kraczkowska H., Bieńkowska B.T.: Wokół gwarancji współczesnego procesu karnego. Księga jubileuszowa Profesora Piotra Kruszyńskiego, Warszawa 2015.
- Sanetra W.: Sąd właściwy w rozumieniu Konstytucji RP, „Przegląd Sądowy” 2011, nr 9.
- Sowiński P.K.: Uprawnienia składające się na prawo oskarżonego do obrony. Uwagi na tle czynności oskarżonego oraz organów procesowych, Rzeszów 2012.
- Szczepański M., Szadkowski K.: Skarga do sądu administracyjnego na prawomocne orzeczenie i postanowienia dyscyplinarne w policji, [w:] P. Józwiak, W. St. Majchrowicz (red.), Odpowiedzialność dyscyplinarna w Policji, Piła 2011.
- Szewczyk M. J.: Zakaz *reformationis in peius* w polskim procesie karnym, Warszawa 2015.
- Szustakiewicz P.: Stosunki służbowe funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych jako sprawa administracyjna, Warszawa 2012.
- Szwarc A. J. (red.): Odpowiedzialność dyscyplinarna w sporcie, Poznań 2001.
- Świczkowski J.: Kilka uwag na temat przestrzegania konstytucyjnej gwarancji prawa do sądu i dwuinstancyjnego postępowania sądowego w postępowaniu cywilnym, „Przegląd Prawa Egzekucyjnego” 2007, nr 1-2.
- Wach A.: Prawo do sądu w sprawach sportowych, „Studia Iuridica” 2008, nr 48.
- Waltoś S., Hofmański P.: Proces karny. Zarys systemu, Warszawa 2013.
- Waltoś S.: Proces Karny. Zarys systemu, Warszawa 2002
- Wasilewski A.: Prawo do sądu w sprawach dyscyplinarnych (ustawodawstwo polskie na tle standardów Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz Konstytucji RP), „Przegląd Sądowy”, nr 9.

- Wasilewski A.: Władza sądownicza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, „Państwo i Prawo” 1998 z. 7.
- Wieruszewski R. (red.), Gliszczyńska-Grabias A., Sękowska-Kozłowska K., Sobczak W., Wiśniewski L.: Międzynarodowy pakt praw obywatelskich (osobistych) i politycznych. Komentarz., Lex 2012 nr 135316.
- Wiliński P.: Zasada prawa do obrony w polskim procesie karnym, Zakamycze 2006.
- Winczorek P.: Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Warszawa 2008.
- Wojciech B.: Bezstronność światopoglądowa władz publicznych w Konstytucji RP, Lex 2011 nr 122604.
- Wróbel A. (red.): Karta Praw Podstawowych w europejskim i krajowym porządku prawnym, Warszawa 2009.
- Wróblewski W.: Sądowe stosowanie prawa, Warszawa 1972.
- Zabłocki S.: Ograniczenie zakazu *reformationis in peius*, „Palestra” 2003, nr 7-8.
- Zieliński M.: Obiektywność ustalania faktów jako element praworządności stosowania prawa, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1979, z. 1.
- Zieliński M.: Poznanie sądowe a poznanie naukowe, Poznań 1979.
- Zoll A.: Zasady prawa karnego w projekcie konstytucji, „Państwo i Prawo” 1997, nr 3.

Noty o autorach

Wiesław Kozielowicz (Sąd Najwyższy)

prof. dr hab. Katarzyna Dudka (Katedra Postępowania Karnego, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie)

prof. dr hab. Hanna Paluszkiewicz (Katedra Prawa Karnego i Postępowania Karnego, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Zielonogórskiego)

prof. UG dr hab. Radosław Giętkowski (Katedra Prawa Administracyjnego, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego)

prof. WSG dr Ireneusz Adamczak (Wydział Gospodarki i Techniki w Pile, Wyższa Szkoła Gospodarki w Bydgoszczy)

dr Barbara Janusz - Pohl (Katedra Postępowania Karnego, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu)

dr Piotr Józwiak (Katedra Prawa Karnego, SWPS Uniwersytet Humanistycznospołeczny Wydział Zamiejscowy w Poznaniu)

dr Maria Grzymisławska-Cybulska (Instytut Prawa, SWPS Uniwersytet Humanistycznospołeczny Wydział Zamiejscowy w Poznaniu)

mgr Magdalena Mościcka - Podstawka (Katedra Postępowania Karnego, Wydział Prawa i Administracji UMCS)

ml. insp. Krzysztof Opaliński (Szkoła Policji w Pile)